

Bevorderende en belemmerende factoren bij het nemen van regie bij passend onderwijs

Bianca Leest
Rita Kennis

Augustus 2024

KBA  Nijmegen



Stichting
Onderwijsgeschillen



Geschillencommissie
passend
onderwijs

Projectnummer: 2024.023

© 2024 KBA Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Voorwoord

De Geschillencommissie passend onderwijs bestaat in 2024 tien jaar. De Commissie heeft in haar bestaan meer dan 500 adviezen uitgebracht aan het bevoegd gezag over de rechten en plichten van leerling en school bij de vaststelling van het ontwikkelingsperspectief en bij de problematiek van toelating en verwijdering. De Geschillencommissie passend onderwijs heeft de indruk dat de wijze waarop regie door het bevoegd gezag wordt genomen, een succesfactor kan zijn voor een vlotte plaatsing op een voor de leerling passende school.

Het Expertisecentrum van de Stichting Onderwijsgeschillen heeft opdracht gegeven aan KBA Nijmegen om het door de Commissie geformuleerde belang van goede regie te onderzoeken vanuit een juridisch, organisatiekundig en communicatiekundig perspectief, opdat het onderwijs hiervan kan leren. Met deze publicatie is aan de opdracht voldaan.

De onderzoekers leiden uit de bij het bevoegd gezag berustende wettelijke zorgplicht voor passend onderwijs vier aspecten van 'regie' af: (1) om de ondersteuning die de school kan bieden in het kader van passend onderwijs te beschrijven en kenbaar te maken, (2) om tijdig de ondersteuningsbehoefte van de individuele leerling op objectieve wijze te onderzoeken, (3) om na toelating van een leerling met een ondersteuningsbehoefte tijdig een adequaat ontwikkelingsperspectief vast te stellen, en (4) om een andere passende school te vinden, als daartoe de noodzaak bestaat. De manier waarop de regie wordt genomen en vooral hoe ouders hier door de school bij worden betrokken, is essentieel. De onderzoeksresultaten wijzen de kernpunten van organisatie en communicatie aan, waar de school alert op moet zijn. Het lijkt erop dat een sterke regie van de school inderdaad de succesvolle benadering en begeleiding van leerlingen naar passend onderwijs bevordert; daarmee kan thuiszitten mogelijk meer worden tegengegaan dan nu het geval is. Deze publicatie "Bevorderende en belemmerende factoren bij het nemen van regie bij passend onderwijs" beschrijft wat de school kan doen om een leerling voortvarend naar passend onderwijs te begeleiden. Met genoeg constateren we dat deze publicatie zeer bruikbaar is voor het onderwijs!

Wij danken de onderzoekers Bianca Leest en Rita Kennis van KBA Nijmegen zeer voor dit mooie resultaat. Daarnaast danken wij ook hartelijk degenen die belangeloos hebben bijgedragen aan het onderzoek: de geïnterviewde onderwijsprofessionals en de leden en het secretariaat van de Geschillencommissie passend onderwijs.

mr. Cécile de Vos
directeur-bestuurder Onderwijsgeschillen

prof. mr. Paul Zoontjens
voorzitter programmabestuur Expertisecentrum

Inhoudsopgave

Voorwoord	iv
1 Inleiding	1
1.1 Onderzoeksvragen	1
1.2 Onderzoeksmethoden	2
1.3 Leeswijzer	3
2 Wettelijk kader	5
2.1 Algemeen wettelijk kader	5
2.2 Wettelijke voorschriften voor onderwijsinstellingen	8
2.3 Beleidscontext	11
2.4 Samenvattend	12
3 Regie bij passend onderwijs	15
3.1 Regie bij (communicatie over) ondersteuningsmogelijkheden door de school	16
3.2 Regie bij het onderzoeken van de ondersteuningsbehoefte van leerlingen	17
3.3 Regie bij het opstellen van het ontwikkelingsperspectief	19
3.4 Regie bij het vinden van een passende andere school	20
3.4.1 Rollen van school, bevoegd gezag en samenwerkingsverband	21
3.4.2 Plaatsing in het regulier of speciaal onderwijs	24
3.5 Professioneel handelen en overlegstructuren	27
3.6 Communicatie met ouders en leerlingen	28
3.7 Communicatie met overige partijen	34
3.8 Ontwikkelingen in het (passend) onderwijs	35
4 Conclusies en aanbevelingen	37
4.1 Conclusies	37
4.2 Aanbevelingen	42
Bijlage 1 – Overzicht interviews	47
Bijlage 2 – Tabellen	49
Bijlage 3 – Overzicht van afkortingen	51

1 Inleiding

Scholen in het primair en voortgezet onderwijs moeten ervoor zorgen dat elk kind een passende plek krijgt. Ook als een kind extra begeleiding en ondersteuning nodig heeft. Schoolbesturen (officieel: het bevoegd gezag) hebben hiervoor een wettelijke zorgplicht. De zorgplicht geldt voor kinderen die al op school zitten en voor kinderen die worden aangemeld. De school zoekt in overleg met de ouders een passende plek.

Stichting Onderwijsgeschillen organiseert geschilbeslechting in het onderwijs en houdt hiervoor onder meer circa 25 onafhankelijke geschillencommissies in stand. Een van de commissies is de Geschillencommissie passend onderwijs (GPO). Ouders kunnen een zaak bij de GPO indienen wanneer zij een geschil hebben met de school over (weigering tot) toelating van een leerling die extra ondersteuning nodig heeft, de verwijdering van een leerling of de vast- en bijstelling van het ontwikkelingsperspectief (opp) van een leerling. In de praktijk hebben de meeste geschillen bij de GPO betrekking op verwijdering.

In 2024 bestaat de GPO tien jaar. Vanuit haar jarenlange ervaring heeft de GPO de indruk dat de wijze waarop regie wordt genomen door het bevoegd gezag, een succesfactor is voor een vlotte plaatsing van een leerling op een voor de leerling passende school. En daarmee het voorkomen of verminderen van thuiszitten.¹ De GPO meent vanuit haar expertise, dat het voor het onderwijs van waarde is om meer inzicht te krijgen in de factoren die een effectieve regie bevorderen of bemoeilijken. KBA Nijmegen heeft in opdracht van Stichting Onderwijsgeschillen een onderzoek uitgevoerd naar deze bevorderende en belemmerende factoren.

1.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Welke factoren kunnen het nemen van regie door de school, om een leerling voortvarend te begeleiden naar passend onderwijs, belemmeren of bevorderen?

De deelvragen luiden:

- Hoe is regie in het kader van passend onderwijs geregeld in de huidige wet- en regelgeving? Wat houdt deze regie in volgens wet- en regelgeving?
- Wat houdt deze regie in voor de relatie van het bevoegd gezag met relevante betrokkenen?
- Welke bevorderende en belemmerende factoren zijn aan te wijzen voor de regie?

¹ En mogelijk ook voor het voorkomen van geschillen.

1.2 Onderzoeksmethoden

De onderzoeksaanpak bestond uit de volgende onderdelen:

1. Analyse wet- en regelgeving t.a.v. zorgplicht / regie passend onderwijs
2. Beknopte literatuurstudie
3. Analyse van oordelen GPO
4. Verdiepende interviews

We lichten de onderzoeksmethoden in het vervolg van de paragraaf toe.

Analyse wet- en regelgeving

Als eerste stap in het onderzoek is in kaart gebracht hoe in de huidige wet- en regelgeving regie van het bevoegd gezag (in het kader van passend onderwijs) is geregeld (onderzoeksvraag 1). De term 'regie' wordt niet als zodanig in wet- en regelgeving gebruikt, maar is in het onderzoek geoperationaliseerd aan de hand van de zorgplicht van de scholen, die in wetgeving is beschreven. Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag wordt in kaart gebracht hoe dit in de verschillende wetten is beschreven. De focus ligt hierbij op de wetsartikelen waarop wordt ingegaan op de zorgplicht ten aanzien van toelating en verwijdering van leerlingen. Daarnaast beschrijven we enkele (internationale) verdragen die een belangrijk kader vormen voor de invulling van passend onderwijs en het vraagstuk naar regie van scholen en het bevoegd gezag hierbij. Aanvullend op de analyse naar wet- en regelgeving schetsen we kort de beleidscontext.

Deze eerste stap leidt tot een samenvatting van punten waarover het bevoegd gezag de regie heeft om leerlingen naar passend onderwijs te begeleiden.

Beknopte literatuurstudie

We hebben een beknopte literatuurstudie uitgevoerd naar regie voeren in complexe samenwerkingen en communicatie met ouders (ten aanzien van passend onderwijs). We hebben ons specifiek gericht op het uit de literatuur achterhalen van factoren die hierin belemmerend en bevorderend kunnen werken.

De uitkomsten van de analyse van de wet- en regelgeving en de beknopte literatuurstudie zijn gebruikt voor de analysekader waarmee de volgende onderdelen van het onderzoek konden worden uitgevoerd.

Analyse oordelen GPO

Er zijn 102 geanonimiseerde oordelen van de GPO geanalyseerd uit de jaren 2022, 2023 en 2024. De meeste hiervan hadden betrekking op verwijdering (Tabel 1.1). Het doel van deze analyse was om op basis van de oordelen een beeld te krijgen van bevorderende en belemmerende factoren in relatie tot regie. In de gesprekken zijn deze inzichten verdiept.

Tabel 1.1 – Geanalyseerde oordelen GPO – naar rubriek*

	N	%
Toelating (weigering tot toelating)	16	16
Verwijdering	86	84
Totaal	102	100

* Verschillende verzoeken hadden ook betrekking op het opp (i.c.m. verwijdering). De registratie hiervan is niet eenduidig en daarom niet apart in de tabel meegenomen.

Aan de hand van het analysekader is onder andere nagegaan welke (type) partijen betrokken zijn bij de behandelde geschillen, de redenen voor het (on)gegrond verklaren van verzoeken en de bevorderende en belemmerde factoren die uit de oordelen afgeleid kunnen worden.

Gesprekken met schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en GPO

Tot slot zijn interviews gehouden. Het doel was om factoren die aan het licht kwamen uit de voorgaande drie toegepaste onderzoeksmethoden te toetsen, verder in te kleuren, te verdiepen en van context te voorzien.

Er is gesproken met vier schoolbesturen, vier samenwerkingsverbanden en stichting Onderwijsconsulenten. Bij de selectie van de schoolbesturen en samenwerkingsverbanden is gezorgd voor een gelijke verdeling naar primair en voortgezet onderwijs en regionale spreiding (inclusief spreiding naar meer en minder stedelijk gebied). Bij de besturen is gesproken met betrokkenen binnen het bestuur (o.a. bestuurder, juridisch adviseurs, adviseur passend onderwijs) en schoolleiders. Bij de samenwerkingsverbanden is gesproken met verschillende functionarissen, afhankelijk van de inrichting van het samenwerkingsverband. Er is gesproken met een directeur-bestuurder, een bestuurssecretaris, onderwijsadviseurs en -regisseurs, een beleidsadviseur, een psycholoog en een orthopedagoog. Bijlage 1 bevat een geanonimiseerd overzicht van de afgenomen interviews. Gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een gespreksleidraad. Van elk gesprek is een verslag gemaakt.

Daarnaast zijn er enkele (voortgangs)gesprekken geweest met één van de vicevoorzitters van de GPO, de coördinerend secretaris domein passend onderwijs van de GPO, en de twee programabestuurders van het expertisecentrum Onderwijsgeschillen.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we eerst in op wat in wet- en regelgeving is vastgelegd over de regie die scholen hebben in het kader van passend onderwijs. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op hoe die regie er in praktijk uit ziet en welke factoren het nemen van regie bevorderen of juist belemmeren. In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van de beknopte literatuurstudie, de analyse van de oordelen van de GPO en de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd integraal verwerkt. We sluiten in hoofdstuk 4 af met de belangrijkste conclusies en enkele aanbevelingen.

2 Wettelijk kader

De eerste deelvraag die in het onderzoek centraal staat luidt als volgt: *hoe is regie in het kader van passend onderwijs geregeld in de huidige wet- en regelgeving? Wat houdt deze regie in volgens wet- en regelgeving?* De term 'regie' wordt als zodanig niet in de wetgeving gebruikt. We beschouwen het in dit rapport als een operationalisering van de *zorgplicht* van scholen.

Zorgplicht

Alle kinderen in Nederland hebben recht op toegankelijk onderwijs en scholen in het primair en voortgezet onderwijs hebben de plicht om ervoor te zorgen dat elk kind een passende plek krijgt. In de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020) en de Wet op de expertisecentra (WEC, voor het speciaal onderwijs) staat de zorgplicht van het bevoegd gezag beschreven aangaande de (weigeren tot) toelating en verwijdering van leerlingen van een school. Deze zorgplicht is in werking getreden met de invoering van de wet passend onderwijs op 1 augustus 2014. De zorgplicht moet ervoor zorgen dat 'moeilijk plaatsbare leerlingen' niet tussen wal en schip geraken.² Naast het zorgen voor een passende plek voor elke leerling heeft de zorgplicht nog drie andere doelstellingen: de verantwoordelijkheid helder beleggen, ouders ontlasten en thuiszitters voorkomen.³

Om de deelvraag te beantwoorden gaan we eerst in op relevante algemene wetgeving. Vervolgens wordt er gefocust op wat er concreet in de wetgeving van het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en (voortgezet) speciaal onderwijs ([v]so) staat over de toelating en verwijdering van leerlingen en de zorgplicht die het bevoegd gezag hierin heeft. Tot slot kijken we naar relevante beleidsdocumenten die op het vlak van zorgplicht zijn verschenen om meer context aan de wet- en regelgeving te geven.

2.1 Algemeen wettelijk kader

Een aantal (internationale) verdragen vormt een belangrijk kader voor de invulling van passend onderwijs en het vraagstuk van regie van scholen en het bevoegd gezag hierin. Wij beperken ons hierbij tot de meest relevante bepalingen, namelijk artikel 2 eerste protocol bij het EVRM, artikel 9 en 24 VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en artikel 2 en 2a Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

Artikel 2 eerste protocol Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens bevat mensen- en burgerrechten voor alle inwoners op het gebied van de verdragsluitende staten. Dit verdrag is in 1950 ondertekend, onder meer door Nederland, en trad voor ons grondgebied in de tweede helft van 1953 in werking. Het EVRM is in de loop der tijd uitgebreid met verschillende protocollen (wijzigingsverdragen), waarvan artikel 2 van het eerste protocol voor dit onderzoek relevant is. Dit artikel bepaalt het recht

2 Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020). *Evaluatie passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

3 Ministerie van OCW (z.d) Samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Geraadpleegd op 9 april 2024, van: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/toezicht-en-handhaving-zorgplicht-passend-onderwijs>

op onderwijs. Volgens de eerste volzin mag niemand het recht op onderwijs worden ontzegd, wat betekent dat het recht op toegang tot een door de overheid bekostigde of erkende onderwijsinstelling is gegarandeerd. Zeker leerplichtige kinderen moeten in staat worden gesteld onderwijs te volgen dat voldoet aan door de staat vastgestelde eisen. Het verschil tussen *toegang* en *toelating* is hierin relevant en zijn twee verschillende dingen.⁴ Artikel 2 van het eerste protocol EVRM betekent niet dat een leerling automatisch recht heeft op toelating tot de school van keuze, maar regelt wel de toegankelijkheid van het onderwijs en heeft als uitgangspunt dat er voor ieder kind een onderwijsplek binnen het officiële onderwijsbestel aanwezig moet zijn.

*VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*⁵

Het VN-Verdrag Handicap is door Nederland in 2016 geratificeerd en in werking getreden. Doel van het verdrag is het bevorderen, beschermen en waarborgen van de mensenrechten van mensen met een beperking. Met het verdrag zegt de Nederlandse overheid toe de positie van mensen met een beperking in diverse sectoren van de samenleving, waaronder het onderwijs, te versterken. Twee van de grondbeginselen van het verdrag zijn het bieden van gelijke kansen en het zorgdragen voor toegankelijkheid (artikel 3). Met het verdrag geven de deelnemende staten aan dat mensen met een handicap het recht hebben naar school te gaan of aan het werk te zijn, net als ieder ander.

- Artikel 9 van het VN-Verdrag Handicap verplicht de overheid om passende maatregelen te nemen om te waarborgen dat particuliere aanbieders van goederen en diensten rekening houden met de toegankelijkheid. Dit betekent dat de overheid maatregelen neemt om te waarborgen dat onder andere scholen rekening houden met de toegankelijkheid van hun goederen en diensten; schoolgebouwen moeten toegankelijk zijn. In de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet is uitgelegd dat inclusief onderwijs inhoudt dat alle aspecten van het onderwijs toegankelijk zijn (niet alleen fysieke toegankelijkheid).
- Artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap verplicht de Nederlandse overheid te waarborgen dat alle mensen recht hebben op kwalitatief goed onderwijs zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen. Alle kinderen, met en zonder een beperking, moeten samen onderwijs kunnen volgen en personen met een handicap mogen niet worden uitgesloten van het algemene onderwijssysteem.

Het verdrag is een aanvulling op de bestaande mensenrechtenverdragen. Het verdrag roept geen nieuwe rechten in het leven, maar geeft een verder toegepaste uitwerking van de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit bestaande mensenrechtenverdragen. Het verdrag bindt de Nederlandse Staat aan de verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag, maar heeft geen directe werking. Anders gezegd: leerlingen (en bij minderjarigheid hun ouders) kunnen zich tegenover een onderwijsinstelling niet rechtstreeks beroepen op bepalingen uit dit verdrag bij de rechter. De bepalingen van het verdrag richten zich in aanleg tot de overheid, alleen via maatregelen die de overheid op basis daarvan neemt – bijvoorbeeld door wetten tot stand te brengen – kunnen er afdwingbare rechten voor burgers ontstaan.⁶

4 Zontjens, P.J.J. (2023). *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*. Den Haag: Boom Juridisch. (p.93).

5 Bronnen:

- https://wetten.overheid.nl/BWBV0004045/2016-07-14#Verdrag_2

- *Kamerstukken II* 2013/14, 33992-(R2034), 3.

- <https://mensenrechten.nl/nl/vn-verdrag-handicap>

- College voor de rechten van de mens (2019). *Toegankelijkheid van goederen en diensten. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland*.

6 Zie daarover ook P.W.A. Huisman e.a. (red.), *Basisboek onderwijsrecht*. Den Haag: SDU 2020, p. 229-231.

Mede om te voldoen aan het VN-Verdrag Handicap is in 2016 de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) uitgebreid met het terrein ‘aanbod van goederen en diensten’, die we hieronder daarom ook kort bespreken.

Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte⁷

De WGBH/CZ verbiedt het maken van direct en indirect onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte. Direct onderscheid houdt in dat een persoon op grond van diens handicap of chronische ziekte op een andere wijze wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie. Van indirect onderscheid is sprake als een op het oog neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met een handicap of chronische ziekte in vergelijking met anderen bijzonder treft. De WGBH/CZ is (o.a.) van toepassing op het gehele onderwijsterrein (van basisonderwijs tot en met wetenschappelijk onderwijs).

Artikel 2 en artikel 2a van de WGBH/CZ bepalen – kort weergegeven – dat het verbod van onderscheid mede inhoudt de verplichting doeltreffende aanpassingen te verrichten en te zorgen voor algemene toegankelijkheid, tenzij deze een onevenredige belasting vormen.

- Doeltreffende aanpassingen kunnen betrekking hebben op al die maatregelen die gehandicapten en chronisch zieken in staat stellen om daadwerkelijk te participeren op de terreinen in de wet genoemd. Deze kunnen zowel materieel (bv. aangepaste materialen, aanpassingen in toegankelijkheid van een gebouw) als immaterieel (bv. aangepaste begeleiding, meer tijd dan anderen voor het maken van een schriftelijk tentamen) van aard zijn. Doeltreffend houdt in dat de aanpassingen geschikt en noodzakelijk moeten zijn om de gehandicapte of chronisch zieke als ieder ander te laten deelnemen aan het maatschappelijk leven: het neemt de belemmering weg en bevordert een volwaardige participatie en integratie. De verplichting tot het treffen van een doeltreffende aanpassing is geen generieke verplichting, maar een verplichting die afhankelijk van de situatie specifiek ingevuld dient te worden.
- Pas nadat is vastgesteld welke aanpassing (met welk ‘prijskaartje’) doeltreffend is, kan de vraag worden gesteld of het treffen van deze aanpassing een onevenredige belasting vormt. Op voorhand kan niet nauwkeurig worden aangegeven wat doeltreffend is en wat als een onevenredige belasting moet worden beschouwd. De norm is dus in zekere mate ‘open’. In de memorie van toelichting staat dat in zijn algemeenheid de onderwijsinstelling dit zal moeten bepalen door een brede afweging te maken van de baten en lasten van de betrokken aanpassing. In de praktijk spelen daarin elementen een rol zoals de grootte van de instelling, de kosten van de aanpassing en eventuele beschikbare financiële tegemoetkomingen, de operationele en technische haalbaarheid van de aanpassing, de financiële draagkracht van de instelling en de beschikbaarheid van een vergelijkbaar alternatief in de regio.⁸

7 Bronnen:

- *Kamerstukken II* 2013/14, 33992-(R2034), 3.
- Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (2003, 3 april). Geraadpleegd van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014915/2017-01-01>
- Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (2003, 3 april). Informatie van het College voor Arbeidszaken over de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte. Geraadpleegd van: https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Marz/CVA/handicap_en_chronisch_zieken.pdf
- *Kamerstukken II* 2001/02, 28169, 3.

8 *Kamerstukken II* 2001/02, 28169, 3.

2.2 Wettelijke voorschriften voor onderwijsinstellingen

Weigering tot toelating

Ouders/verzorgers⁹ hebben het recht om hun kind schriftelijk aan te melden bij een school naar keuze. Een kind mag vanaf de dag waarop het de leeftijd van drie jaar bereikt, aangemeld worden voor het primair onderwijs. Wanneer de inschatting wordt gemaakt dat een leerling *geen* extra ondersteuning nodig heeft, volgt de (niet-)toelating volgens de reguliere aanmeldingsprocedure. De beslissing tot het al dan niet plaatsen van een leerling met extra ondersteuningsbehoefte daarentegen, is afhankelijk van het schoolondersteuningsprofiel (sop) en de aard van de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Het schoolondersteuningsprofiel van een school beschrijft welke type ondersteuning en specialisatie een school kan bieden.² Het bevoegd gezag dient op grond van artikel 40 lid 3 WPO, artikel 40 lid 4 WEC en artikel 8.9 lid 1 WVO 2020 te beoordelen of de aanmelding een leerling betreft die extra ondersteuning nodig heeft. Het bevoegd gezag dient vervolgens te beoordelen of de school van aanmelding zelf passend onderwijs kan bieden aan de leerling, eventueel met financiering of arrangementen vanuit het samenwerkingsverband. Hoe het bevoegd gezag dit dient te beoordelen, wordt in de WPO, WVO 2020 en WEC niet precies bepaald, wel is duidelijk dat hierbij in het algemeen de aard van de ondersteuningsbehoefte van de leerling moet worden afgewogen tegenover de mogelijkheden die de schoolorganisatie heeft. Indien het bevoegd gezag tot de conclusie komt dat de school van aanmelding geen passend onderwijs kan bieden en het de leerling toelating wil weigeren, heeft het de (zorg)plicht om – na overleg met de ouders en met inachtneming van de ondersteuningsbehoefte van de leerling en de schoolondersteuningsprofielen van de betrokken scholen – een andere school bereid te vinden de leerling toe te laten.¹⁰ In de memorie van toelichting bij de Wet passend onderwijs¹¹ is dit als volgt toegelicht: de school moet hierbij kijken naar de schoolondersteuningsprofielen van de andere scholen in het samenwerkingsverband en maakt daarbij de afweging welk profiel past bij de gevraagde ondersteuning van de leerling. Op grond van artikel 40 lid 4 WPO, artikel 40 lid 5 WEC en artikel 8.9 WVO 2020 kan een leerling, door de school waar de leerling is aangemeld, niet de toelating geweigerd worden zonder dat het bevoegd gezag er zorg voor heeft gedragen dat een andere school bereid is de leerling toe te laten. Indien die andere school een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs is, een school voor speciaal basisonderwijs of school voor praktijkonderwijs, dient het bevoegd gezag een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) aan te vragen bij het samenwerkingsverband.

Het bevoegd gezag dient, voordat de toelating van een leerling wordt geweigerd, in overleg te gaan met de ouders met inachtneming van de ondersteuningsbehoefte van de leerling en de schoolondersteuningsprofielen van betrokken scholen. In de memorie van toelichting wordt benoemd dat de school in het overleg met de ouders moet bespreken welke scholen binnen het samenwerkingsverband expertise hebben. Ouders kunnen vervolgens aangeven welke voorkeuren zij hebben als het gaat om bijvoorbeeld de thuisnabijheid van de school of de richting van de school, maar die voorkeuren zijn in het uiterste geval niet doorslaggevend.¹¹ Met andere woorden: toestemming van ouders is niet noodzakelijk voor het bevoegd gezag in het bepalen van de school die de leerling bereid is toe te laten. Ook voor het aanvragen van een tlv hoeft het bevoegd gezag geen *toestemming* te hebben van ouders.

9 In het vervolg spreken we steeds over ouders. Hiermee worden ook verzorgers bedoeld.

10 WPO, art. 40 lid 4; WVO 2020, art. 8.9 lid 2; WEC, art. 40 lid 5.

11 *Kamerstukken II* 2011/12, 33106, nr. 3 (MvT). NB. Indien een school passend is voor de leerling maar niet de juiste denominatie heeft, dan gaat de ondersteuningsbehoefte boven de gewenste denominatie.

Er zijn enkele uitzonderingen op de zorgplicht van het bevoegd gezag. De zorgplicht treedt volgens artikel 40 lid 5 WPO, artikel 40 lid 6 WEC en artikel 8.9 lid 3 WVO 2020 niet in werking indien:

- op de school waar de leerling is aangemeld geen plaatsruimte beschikbaar is;
- de school de ouders bij aanmelding verzoekt te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs op de school zullen respecteren dan wel te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs op de school zullen onderschrijven, en de ouders dit weigeren te verklaren¹²;
- (specifiek voor vo) een leerling niet voldoet aan de algemene voorwaarden van toelaatbaarheid tot het voortgezet onderwijs.¹³

Als de uitzonderingen niet van toepassing zijn, en de school beschikt over voldoende gegevens om de extra ondersteuningsbehoefte zoals stoornissen, handicaps of beperking in de onderwijsparticipatie¹⁴ te beoordelen,¹⁵ gaat de zorgplicht in vanaf het moment dat de leerling is aangemeld bij de school.¹⁶ De zorgplicht die het bevoegd gezag heeft vervalt bij verwijdering en daarmee gepaard gaande toelating van de leerling tot een andere school, maar ook al als ouders het niet onredelijk te achten aanbod voor passend onderwijs van het bevoegd gezag van de andere school afwijzen. Ouders dienen dan zelf een onderwijsplek te zoeken voor hun kind.¹⁷

Het bevoegd gezag dient de beslissing over de aanmelding zo spoedig mogelijk te nemen, uiterlijk zes weken na ontvangst van de aanmelding. Deze termijn kan met vier weken worden verlengd.¹⁸ In het geval van weigering, hebben ouders zes weken (nadat het bevoegd gezag de weigering tot toelating kenbaar heeft gemaakt) om hun bezwaren tegen de beslissing in te dienen.¹⁹

Verwijdering

De zorgplicht van het bevoegd gezag houdt ook in, het is al opgemerkt, dat een leerling op grond van artikel 40 lid 11 WPO, artikel 40 lid 18 WEC en artikel 8.15 lid 2 WVO 2020 niet verwijderd mag worden voordat het bevoegd gezag ervoor zorg heeft gedragen dat een andere school bereid is de leerling toe te laten.²⁰ Deze verplichting is niet beperkt tot passend onderwijs en leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, maar geldt voor alle leerlingen. Met het bereid vinden van een andere school is ook bedoeld een school of instelling voor (voortgezet) speciaal onderwijs. In het primair onderwijs en speciaal onderwijs moet het bevoegd gezag de betrokken groepsleerkracht en de ouders van de leerling horen voordat het besluit tot verwijdering kan worden genomen (artikel 40 lid 11 WPO en artikel 40 lid 18 WEC). In het voortgezet onderwijs moet het bevoegd gezag alvorens het definitieve besluit te nemen om een leerplichtige leerling te verwijderen (per 1 augustus 2024) de leerling horen en als deze jonger is dan 18 jaar, ook zijn ouders.²¹ Daarnaast dient het bevoegd gezag te overleggen met de Inspectie van het Onderwijs (artikel

12 WPO, art. 40; WEC, art. 40; WVO 2020, art. 8.9.

13 WVO 2020, art. 8.1 t/m 8.8.

14 In Artikel 40 lid 3 WPO, artikel 40 lid 4 WEC en artikel 8.9 lid 1 WVO 2020 staat specifiek vermeld dat ondersteuning ter bevordering van de beheersing van de Nederlandse taal niet geldt als extra ondersteuningsbehoefte; wanneer hier sprake van is geldt de reguliere aanmeldingsprocedure.

15 WPO, art. 40; WEC, art. 40; WVO 2020, art. 8.9.

16 Zorgplicht passend onderwijs, (23 september, 2021). Geraadpleegd van: <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/document/zorgplicht-passend-onderwijs/>

17 Bierkens, I. C., & Zoontjens, P. J. J. (2018). *De zorgplicht in passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

18 WPO artikel 40 lid 6 en 12; WVO 2020 artikel 8.8 lid 2; WEC Artikel 40 lid 7

19 Voor het openbaar onderwijs gelden hiervoor de algemene regels van de Awb. Voor bijzondere scholen is dit opgenomen in WPO, art 63, WEC, art. 61 en WVO 2020 art. 8.8 lid 4 en 5.

20 In het vo gaat dit over leerlingen waar de leerplichtwet (LPW) en de LPW BES van toepassing is.

21 Reparatielwet OCW 2024, Stb. 2024, 109; art. 8.15 lid 3 WVO 2020.

8.15 WVO 2020). In dit overleg wordt besproken op welke manier de betrokken leerling onderwijs kan volgen.²² Daarnaast dient het bevoegd gezag de inspectie schriftelijk en gemotiveerd op de hoogte te brengen van een definitieve verwijdering.

Het besluit om een leerling te verwijderen moet door het bevoegd gezag altijd gemotiveerd worden aan ouders en/of leerling. Voor openbare scholen gelden hiervoor de artikelen 3:46 tot en met 3:50 van de Awb. Hierin wordt gesproken dat een besluit dient te berusten op een 'deugdelijke motivering' waarbij zo mogelijk wordt vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen. Voor bijzondere scholen is dit toegelicht in artikel 63 WPO en artikel 61 van de WEC en wordt dit beschreven als een toelichting aan ouders die 'schriftelijk en met redenen omkleed' moet zijn. Voor bijzonder scholen in het voortgezet onderwijs is dit beschreven in artikel 8.15 WVO 2020. Daarin staat dat bij verwijdering van een leerling het bevoegd gezag dit besluit voorzien van een schriftelijke en 'deugdelijke motivering' bekend moet maken aan de leerling (en ook aan ouders indien de leerling nog geen 18 jaar is). Zowel voor openbare scholen als voor bijzondere scholen zijn de zinsneden 'deugdelijke motivering' (Awb), 'met redenen omkleed' (WPO en WEC) als 'deugdelijke motivering' (WVO 2020) in de wet niet nader toegelicht of uitgewerkt.

Vergelijkbaar met de mogelijkheden tot bezwaar bij de weigering van toelating, hebben ouders ook na de beslissing van het bevoegd gezag om een leerling te verwijderen de mogelijkheid om binnen zes weken bezwaar in te dienen tegen de beslissing.

Ontwikkelingsperspectief

Naast besluiten over toelating en verwijdering heeft het bevoegd gezag de plicht om voor bepaalde leerlingen een ontwikkelingsperspectief (opp) op te stellen. Het gaat om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Het ontwikkelingsperspectief moet binnen zes weken na inschrijving (of binnen zes weken na het ontstaan van een extra ondersteuningsbehoefte van een leerling die al op school zit) vastgesteld worden en bevat het te verwachten uitstroomprofiel inclusief onderbouwing en een omschrijving van de te bieden ondersteuning en begeleiding met eventuele uitzonderingen op het onderwijsprogramma.²³ De school dient vervolgens ook in staat te zijn het onderwijs te bieden zoals beschreven staat in het opp.¹⁷

Het ontwikkelingsperspectief wordt opgesteld aan de hand van op overeenstemming gericht overleg (oogo) met ouders. Voor het deel van het ontwikkelingsperspectief dat betrekking heeft op de individuele begeleiding hebben ouders ook een instemmingsrecht; dit deel kan dus pas worden vastgesteld nadat daarover overeenstemming is bereikt tussen het bevoegd gezag en de ouders.²⁴ Daaropvolgend moet het bevoegd gezag het ontwikkelingsperspectief tenminste één keer per schooljaar evalueren met de ouders (in het voortgezet speciaal onderwijs met de leerling, indien deze meerderjarig en handelingsbekwaam is).²⁵

22 WVO 2020, art. 8.15.

23 Artikel 40a WPO; artikel 41a WEC; artikel 2.44 WVO 2020.

24 Als een leerling uit het vso meerderjarig en handelingsbekwaam is, dan moet deze overeenstemming met de leerling worden bereikt (artikel 41a, lid 2 WEC).

25 Artikel 40a WPO; artikel 41a WEC; artikel 2.44 WVO 2020.

Samenwerkingsverbanden

Het bevoegd gezag werkt in de regio samen met andere bevoegde gezagen in samenwerkingsverbanden passend onderwijs, zodat alle leerlingen van passend onderwijs kunnen worden voorzien. Er zijn aparte samenwerkingsverbanden voor het po en voor het vo. Een samenwerkingsverband omvat alle vestigingen van scholen en scholen voor speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) in een specifiek gebied.²⁶ Het bevoegd gezag dient voor elke schoolvestiging aangesloten te zijn bij een samenwerkingsverband.²⁷ Het doel zoals beschreven in artikel 18a WPO, artikel 28a WEC en artikel 2.27 WVO 2020 is dat samenwerkingsverbanden zorgdragen voor een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen scholen in de regio. Samenwerkingsverbanden hebben dus de plicht om een dekkend aanbod in de regio te creëren om zo te garanderen dat de ondersteuningsbehoeften van leerlingen opgevangen kunnen worden. Samenwerkingsverbanden doen dit aan de hand van een ondersteuningsplan dat ze tenminste eenmaal per vier jaar opstellen.

De samenwerking in samenwerkingsverbanden en de plicht om regionaal een dekkend aanbod aan ondersteuningsvoorzieningen te hebben is dus complementair aan en voorwaardelijk voor het kunnen voldoen aan de zorgplicht door het bevoegd gezag.²⁸

Naast het zorgdragen voor een dekkend ondersteuningsaanbod hebben samenwerkingsverbanden de taak om te beoordelen of een leerling toelaatbaar is tot het speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs of praktijkonderwijs. Dat doet het samenwerkingsverband op verzoek van het bevoegd gezag.²⁹ Het samenwerkingsverband moet ouders de mogelijkheid geven om gehoord te worden voordat het een besluit neemt.³⁰

2.3 Beleidscontext

Zoals al eerder benoemd is de zorgplicht in werking getreden met de invoering van passend onderwijs op 1 augustus 2014. Passend onderwijs is sinds de invoering gemonitord en geëvalueerd en in 2020 is het eindrapport van de evaluatie passend onderwijs verschenen. Een van de conclusies uit het eindrapport² was dat de term 'zorgplicht' zoals beschreven in de wet nog voor verwarring zorgt. De zorgplicht van het bevoegd gezag is namelijk ook begrensd: wanneer een van de uitzonderingen op de zorgplicht van toepassing is óf wanneer ouders het nieuwe aanbod voor passend onderwijs afwijzen, zijn de ouders zelf weer verantwoordelijk voor het vinden van een school voor hun kind. Naar aanleiding van de evaluatie zijn door het ministerie van OCW 25 verbetermaatregelen voor de aanpak van passend onderwijs gepresenteerd.³¹ Eén van deze maatregelen is gericht op het realiseren van een 'strakkere zorgplicht'. Hierin staat een voorstel om het toelatingsbeleid en de informatie over de zorgplicht beter kenbaar te maken in onder andere schoolgidsen en op de websites van scholen en samenwerkingsverbanden. De minister wil daarmee bereiken dat ouders en leerlingen bekend zijn met de zorgplicht, zodat ze weten waar ze recht op hebben en wordt voorkomen dat scholen leerlingen met een ondersteuningsbehoefte 'wegadviseren'. Andere maatregelen, zoals vooraanmelding bij het primair

26 Met uitzondering van vestigingen waarvoor het bevoegd gezag is aangesloten bij een landelijk samenwerkingsverband (dit betreffen de landelijk samenwerkingsverbanden [po en vo] voor reformatorische scholen).

27 WPO, art. 18a; WEC, art. 28a; WVO 2020, art. 2.47.

28 Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 33106, nr. 3 (MvT).

29 Artikel 18a, lid 6 WPO; artikel 2.47 lid 7 WVO 2020.

30 Artikel 4:7 AWB

31 Kamerbrief 4 november 2020. *Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs*.

onderwijs, een meldingsplicht van scholen bij het samenwerkingsverband bij een extra ondersteuningsbehoefte, of het inrichten van een centraal aanmeldpunt kunnen worden overwogen als blijkt dat het verbeteren van de informatievoorziening onvoldoende effect heeft.

Als onderdeel van de verbetermaatregel heeft de (oud-)minister voor primair en voortgezet onderwijs Dennis Wiersma in maart 2022 een brief gestuurd naar alle schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. In deze brief worden scholen erop geattendeerd dat het voor ouders en leerlingen niet altijd duidelijk is wat de procedures en regels zijn omtrent het toelatingsbeleid van een school. De minister roept – als invulling van de strakkere zorgplicht – scholen op een transparant toelatingsbeleid te hanteren zodat er duidelijke communicatie over (weigering tot) toelating en verwijdering ontstaat.³²

De analyse van de wet- en regelgeving rondom de zorgplicht van het bevoegd gezag laat zien dat de wetgeving weinig tot geen uitwerking geeft over *hoe* het bevoegd gezag dient te beslissen of ze passend onderwijs kunnen bieden. Uit de wetgeving volgt dat het bevoegd gezag eerst moet onderzoeken wat de aard van de ondersteuningsbehoefte is, en zich vervolgens moet bezinnen op de vraag *of* en op welke manier het passend onderwijs kan bieden aan de leerling. Wat 'passend' is wordt niet verder gespecificeerd in de wetgeving. De wet laat dus open wat passend onderwijs precies is, dit is aan het onderwijsveld om in te vullen. In de evaluatie passend onderwijs wordt beargumenteerd waarom dit ook nodig is, namelijk omdat de ondersteuningsbehoefte van een leerling per situatie anders kan zijn. De vraag of het onderwijs passend is, is dus afhankelijk van het samenspel tussen verschillende mensen en factoren. Het is niet mogelijk om daar in algemene zin in landelijk of regionaal beleid nader concrete invulling aan te geven of op te sturen.²

Uit de wet- en regelgeving rondom de zorgplicht volgt dat het bevoegd gezag het besluit om een leerling niet toe te laten of te verwijderen moet motiveren en hierover met ouders moet communiceren. Dit is in de wetgeving geformuleerd in termen als 'met redenen omkleed' en 'voorzien van deugdelijke motivering'. Een toelichting hierop of uitwerking hiervan (waaraan moet deze argumentatie en motivering voldoen) wordt niet gegeven, kennelijk wordt daarvoor teruggevallen op de artikelen 3:46 tot en met 3:50 van de Algemene wet bestuursrecht. Ook de communicatie met ouders is in de wetgeving of in (bv.) de memorie van toelichting niet verder uitgewerkt. De wet- en regelgeving laat dus ruimte over voor de interpretatie en invulling van de zorgplicht van het bevoegd gezag. Het uitgangspunt is echter helder, het bevoegd gezag is verplicht zorg te dragen dat elk (aangemeld) kind een plek toegewezen krijgt op een passende school.

2.4 Samenvattend

In de voorgaande paragrafen is beschreven wat er vanuit wet- en regelgeving is vastgelegd over de zorgplicht van het bevoegd gezag ten aanzien van passend onderwijs en waar scholen en schoolbesturen regie (moeten) nemen. We kunnen hierbij concluderen dat het *wát* ten aanzien van de zorgplicht passend onderwijs in wet- en regelgeving is vastgelegd, maar dat het bevoegd gezag vrijheid heeft om het *hóe* in te vullen – passend bij de context en mogelijkheden van de school en de ondersteuningsbehoefte van de leerling.

Samenvattend heeft de school / het schoolbestuur een regiefunctie op de volgende onderdelen die voortvloeien uit de wettelijke kaders ten aanzien van de zorgplicht passend onderwijs:

32 Brief 17 maart 2022 aan de schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. *Toelatingsbeleid en toegankelijkheid*.

- Regie nemen om (duidelijk) de ondersteuning die de school wel (en daarmee ook niet) kan bieden in het kader van passend onderwijs te beschrijven en kenbaar te maken.
- Regie nemen om tijdig (d.w.z. binnen zes weken, verlenging van vier weken mogelijk) de ondersteuningsbehoefte van de leerling te onderzoeken, zo nodig de ouders verzoeken relevante gegevens te overleggen, en te oordelen over de (on)mogelijkheid om deze leerling passend onderwijs te bieden.
- Regie nemen om na toelating van een leerling met een ondersteuningsbehoefte tijdig (d.w.z. binnen zes weken) een ontwikkelingsperspectief op te stellen en ouders hierin te betrekken en wat betreft individuele begeleiding ook mee in te laten stemmen.
- Regie nemen in het vinden van een passende andere school (indien niet in de ondersteuningsbehoefte kan worden voorzien) én hierbij relevante actoren te betrekken, namelijk:
 - ❖ Ouders: het overleggen met ouders en bespreken van de voorkeuren van en mogelijkheden met ouders (bij weigering); het horen van ouders en het motiveren van het besluit aan ouders (bij [voornemen tot] verwijdering).
 - ❖ Leerling (vo): het horen van de leerling en het motiveren van het besluit aan de leerling (bij verwijdering)
 - ❖ Groepsleerkracht (po en (v)so): het horen van de betrokken (groeps)leerkracht (bij voornemen tot verwijdering).
 - ❖ Inspectie van het onderwijs (lvhO) (vo): het overleggen met de lvhO (bij voornemen tot verwijdering) en het informeren van de lvhO (bij besluit tot verwijdering).

3 Regie bij passend onderwijs

De analyse van de wettelijke kaders in hoofdstuk 2 heeft laten zien dat de school / het schoolbestuur³³ een regiefunctie heeft op een aantal onderdelen die voortvloeien uit de wettelijke kaders van passend onderwijs. In dit hoofdstuk gaan we aan de hand van deze ‘onderdelen’ dieper in op de regiefunctie van de scholen en de belemmerende en bevorderende factoren hierbij. We kijken concreet naar de regiefunctie van scholen/schoolbesturen:

- om (duidelijk) de ondersteuning die de school wel (en daarmee ook niet) kan bieden in het kader van passend onderwijs te beschrijven en kenbaar te maken. Dit wordt verwoord in het schoolondersteuningsprofiel.
- om tijdig (d.w.z. binnen zes weken, verlenging van vier weken mogelijk) de ondersteuningsbehoefte van de leerling te onderzoeken en te oordelen over de mogelijkheid om passend onderwijs te bieden.
- om – in geval van een ondersteuningsbehoefte – tijdig (d.w.z. binnen zes weken) een opp op te stellen en ouders hierin te betrekken en wat betreft individuele begeleiding ook mee in te laten stemmen.
- in het vinden van een passende andere school (indien niet in ondersteuningsbehoefte kan worden voorzien) én hier relevante actoren in te betrekken.

Ouders kunnen een zaak bij de GPO indienen wanneer zij een geschil hebben met de school over de (weigering tot) toelating van hun kind dat extra ondersteuning nodig heeft, de verwijdering van hun kind (met of zonder ondersteuningsbehoefte) of de vast- en bijstelling van het opp van hun kind. Bij het oordeel van de GPO over deze geschillen spelen de voorgenoemde wettelijke taken die voortvloeien uit de zorgplicht en waarop de scholen regie moeten voeren een belangrijke rol. De ervaring van de GPO is dat een goede wijze van regie nemen door de school bij de uitvoering van de wet passend onderwijs en de daarmee samenhangende zorgplicht kan bijdragen aan het bieden van passend onderwijs voor leerlingen. We nemen de verschillende wettelijke taken als uitgangspunt voor het beschrijven van de relevante factoren bij regie in het vervolg van dit hoofdstuk.

Door bovengenoemde onderdelen heen lopen professioneel handelen, overleg en communicatie (met ouders, met andere partijen rondom de leerling) als belangrijke factoren in de regie. We zullen deze in enkele aparte paragrafen (3.5, 3.6, 3.7) bespreken. In een laatste paragraaf zullen we bovendien nog kort ingaan op enkele ontwikkelingen in het (passend) onderwijs die van invloed zijn op de uitvoering van de zorgplicht.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de uitkomsten van een analyse van de oordelen van de GPO en interviews met schoolbesturen en samenwerkingsverbanden en gesprekken met de GPO (zie paragraaf 1.2 Onderzoeksmethoden). De analyse van de oordelen laat zien dat het niet juist volgen van procedures / het niet in lijn met wet- en regelgeving handelen het vaakst door de GPO wordt overwogen als reden voor het gegrond verklaren van een verzoek van ouders over

³³ Omwille van de leesbaarheid spreken we in dit hoofdstuk over de zorgplicht en de regie van de scholen. In de wet- en regelgeving wordt formeel gesproken over het bevoegd gezag. Waar het gaat om het onderscheid tussen deze twee wordt dit expliciet benoemd.

verwijdering of weigering van toelating (68%, zie Tabel 1 in Bijlage 2). Dat kan gaan om procedures rondom verwijdering, (weigering tot) toelating, maar ook rondom de daarvoor relevante andere procedures zoals het uitvoeren van onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte, het opstellen van het opp of aanvragen van de toelaatbaarheidsverklaring (tlv).

Inhoudelijk gaat het vaak om onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte dat niet goed, te weinig of te laat is onderzocht, verouderd is of niet door de school zelf is uitgevoerd (of heeft laten uitvoeren). Dit speelt in 75 procent (34%+32%+9%) van de zaken. In 29 procent van de zaken zijn deze gegrond verklaard omdat niet met ouders is gesproken, ze niet gehoord zijn, niet tijdig betrokken zijn of de communicatie niet begrijpelijk was voor ouders (21%+6%+2%). Tot slot komt relatief vaak (24%) voor dat er zaken rondom het opp niet goed zijn gegaan, dat deze niet tijdig is opgesteld, onvolledig is, onjuist of zelfs in het geheel ontbrak (13%+11%).

Bij de analyse van de redenen waarmee de GPO onderbouwt dat een verzoek van ouders over verwijdering of weigering tot toelating niet gegrond is, komt het vaakst voor dat de GPO oordeelt dat er wel ondersteuning is geboden (40%) en/of de ondersteuningsbehoefte wel zorgvuldig is onderzocht (38%). Daarmee is bij de uiteindelijke verwijdering of weigering tot toelating (i.c.m. een andere plek voor de leerling), in tegenstelling tot het verzoek van de ouders wel voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de zorgplicht (zie Tabel 2 in Bijlage 2).

3.1 Regie bij (communicatie over) ondersteuningsmogelijkheden door de school

Het is aan de school om duidelijk te beschrijven en kenbaar te maken welke ondersteuning de school wel (en daarmee ook niet) kan bieden in het kader van passend onderwijs. Het schoolondersteuningsprofiel van een school beschrijft welke type ondersteuning en specialisatie een school kan bieden aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. De schoolondersteuningsprofielen van de verschillende scholen in het samenwerkingsverband moeten op niveau van het samenwerkingsverband leiden tot een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen (dekkend aanbod).

Wettelijk moet het schoolondersteuningsprofiel eens per vier jaar worden vastgesteld. Het moet zowel de school als de ouders houvast bieden bij het beantwoorden van de vraag of de school in staat is om een leerling passende onderwijssteuning te bieden. Uit de Evaluatie Passend Onderwijs bleek echter dat scholen het schoolondersteuningsprofiel ervaren als een 'papieren tijger'. Daarnaast zou het schoolondersteuningsprofiel weinig steun bieden voor ouders: het is niet altijd goed vindbaar, weinig informatief en veel ouders kennen het bestaan ervan niet.² Recent³⁴ is het wetsvoorstel '*Versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs*' aangenomen. Onderdeel hiervan is de nieuwe verplichting voor scholen om het ondersteuningsaanbod van de school in de schoolgids op te nemen.

Actueel en helder schoolondersteuningsprofiel

Om de regie te kunnen nemen in de communicatie over welke ondersteuning de school wel of niet kan bieden, is het belangrijk dat wat in het schoolondersteuningsprofiel staat een juiste weergave is van wat de school (op dat moment) aan ondersteuning kan bieden. Ouders kunnen

34 In mei 2024

aanspraak maken op wat in het schoolondersteuningsprofiel staat. In de gesprekken worden verschillende aspecten aangegeven die hierbij van belang zijn:

- Het schoolondersteuningsprofiel moet up-to-date zijn. Als er bijvoorbeeld – gedurende een periode – minder ondersteuning mogelijk is vanwege vertrek of uitval van een collega, is het belangrijk dat dit juist is weergegeven;
- Omdat een (schoolgids op de) website dynamischer is dan een papieren schoolgids, kiezen scholen er soms voor het schoolondersteuningsprofiel alleen online te publiceren en niet in een eventuele papieren schoolgids³⁵;
- Heldere formuleringen in het schoolondersteuningsprofiel zijn belangrijk om discussies over wat de school wel (en niet) aan ondersteuning kan bieden te voorkomen. In het schoolondersteuningsprofiel is het daarom belangrijk om zo concreet mogelijk te zijn.

'In ons schoolondersteuningsprofiel is opgeschreven dat het perspectief van de inzet van één-op-één begeleiding de toeleiding naar een groep moet zijn (dus als dit niet het perspectief is, dan kan de school niet in de ondersteuningsbehoefte van de leerling voorzien). Complex is vervolgens: heeft iedereen hetzelfde beeld of definitie van 'groep'? Wij ervaren dat verschillende betrokkenen hier verschillende ideeën bij hebben. Daarom hebben scholen inmiddels het begrip groep ook gedefinieerd in het schoolondersteuningsprofiel. Duidelijkheid hierover zorgt voor veel verwondering (definitie van groep is heel klein, maximaal 5-6 kinderen met drie personeelsleden) en begrip.'

Grenzen communiceren op basis van het schoolondersteuningsprofiel

In de gesprekken komt naar voren dat het belangrijk is dat de school tijdig aan ouders aangeeft wat de grenzen van de ondersteuningsmogelijkheden van de school zijn. Een helder en up-to-date schoolondersteuningsprofiel helpt de school en de ouders daarbij.

Waar in het schoolondersteuningsprofiel geen rekening mee gehouden mag worden, maar wat de school wel kan belemmeren in de regie, is dat het schoolondersteuningsprofiel uitgaat van de zorgbehoefte van individuele leerlingen, niet van de zorgbehoefte van de klas. Als de school bepaalde extra ondersteuningsmogelijkheden in huis heeft, moet de school deze ondersteuning ook bieden. Dat geldt ook als op een gegeven moment al bijvoorbeeld zes leerlingen in een klas zitten die deze ondersteuning nodig hebben en er een zevende leerling met een ondersteuningsbehoefte bij komt. In de praktijk kan dit tot gevolg hebben dat de leerkracht overvraagd wordt.

3.2 Regie bij het onderzoeken van de ondersteuningsbehoefte van leerlingen

De school moet regie nemen om na aanmelding tijdig (d.w.z. binnen zes weken, verlenging van vier weken mogelijk) de ondersteuningsbehoefte van een leerling te onderzoeken en te oordelen over de mogelijkheid om passend onderwijs te bieden. Ook gedurende de schoolperiode van een leerling kan er aanleiding zijn om onderzoek uit te voeren naar een (eventueel nieuw ontstane of veranderde) ondersteuningsbehoefte.

³⁵ Als onderdeel van de aangenomen Wet versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs vervalt naar verwachting per 1 augustus 2025 het schoolondersteuningsprofiel als apart document en wordt het onderdeel van de schoolgids

Uit de oordelen van de GPO blijkt dat de onderzoeksplicht van de school op een aantal punten niet altijd goed wordt uitgeoefend, zie ook Tabel 1 in Bijlage 2. Geschillen waarin het verzoek van ouders naar aanleiding van verwijdering of weigering tot toelating gegrond werd verklaard en het onderzoeken van de ondersteuningsbehoefte een rol spelen gaan over:

- Het gebruik van verouderd onderzoek waardoor er geen actueel beeld bestaat van de leerling bestaat;
- Onvoldoende verantwoordelijkheid nemen door de school om zelf de ondersteuningsbehoefte van een leerling zelf te onderzoeken. Bij het uitvoeren van objectief onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van de leerling kan eventueel wel gebruik worden gemaakt van onderzoek van een andere school of zorginstantie, maar de school heeft de verantwoordelijkheid om (zelf ook nog) de ondersteuningsbehoefte te beoordelen. Bijvoorbeeld door te kijken of de uitkomsten van het onderzoek nog actueel zijn;
- Pas in een laat stadium onderzoeken van de ondersteuningsbehoefte, terwijl al langer duidelijk is dat er een ondersteuningsbehoefte bestaat.

Uit de oordelen van de GPO blijkt ook dat scholen soms toch niet voldoende hebben onderzocht of zij de benodigde ondersteuning kunnen bieden, eventueel met hulp vanuit het samenwerkingsverband.

Uit de gesprekken komen enkele bevorderende/ belemmerde factoren naar voren die een rol spelen bij het in beeld brengen van de ondersteuningsbehoefte van de leerlingen en daarmee van invloed zijn op de regie die de school hierin moet nemen.

Eigen verantwoordelijkheid voor onderzoek

De school heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het onderzoeken van de ondersteuningsbehoefte. Scholen lijken zich hier niet altijd van bewust en gaan er soms van uit dat ze ook (enkel) kunnen afgaan op onderzoek van bijvoorbeeld de voorgaande school. Bovendien kan het na verloop van tijd en verandering van omstandigheden rondom de leerling nodig zijn om opnieuw onderzoek te doen naar de ondersteuningsbehoefte van de leerling.

Er is dus sprake van eigen verantwoordelijkheid van de school en geen ketenverantwoordelijkheid van het onderwijs. Bijvoorbeeld: een kind komt uit het primair onderwijs met een vso-advies en ouders melden hun kind aan bij een reguliere vo-school. Dat mag en zal voor de vo-school reden moeten zijn tot nader onderzoek om zelf te bepalen wat de ondersteuningsbehoefte is van de leerling en of de school deze ondersteuning zou kunnen bieden.

Onderzoek door professionals

In de communicatie met ouders is het belangrijk om aan te geven dat er eigen en objectief onderzoek is gedaan naar hun kind. Het onderzoek en de geconstateerde ondersteuningsbehoefte van het kind zijn geen mening, maar een (objectieve) uitkomst van onderzoek.

Overdracht door vorige school

Een warme overdracht (van het po naar het vo, of van voorschool naar het po) is belangrijk om een goed beeld te krijgen van de leerlingen. Binnen een van de gesproken besturen worden leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte op het moment dat ze in groep 7 zitten al in een periodiek overleg met het vo besproken. Op basis van dit overleg wordt aan ouders een advies meegegeven over welke vo-school of -scholen passend zouden zijn voor hun kind. Een dergelijke werkwijze maakt het voor de scholen makkelijker de ondersteuningsbehoefte te onderzoeken en hierin regie te nemen. Het vroeg in beeld krijgen van de ondersteuningsbehoefte en vroeg contact met de ouders hierover helpt ook bij het opbouwen van een vertrouwensband met de ouders.

Belemmerend is dat ouders de relevante informatie over hun kind niet altijd willen delen met de (nieuwe) school. Zo zijn ouders niet verplicht om de uitkomsten van onderzoek dat is gedaan voor aanvang van de leerplicht (voorschools) te delen met de po-school en komt het voor dat ouders deze informatie niet delen. Ook bij de overdracht van primair naar voortgezet onderwijs kan het voorkomen dat ouders niet alle informatie die is opgenomen in het onderwijskundig rapport willen delen met de vo-school (en dat op punten ook mogen). Wanneer ouders toch informatie niet willen overdragen aan de school, roept dit bij de school al gauw wantrouwen op. Een complicerende factor is wanneer ouders hun kind – zelfs ondanks centrale aanmeldprocedures – bij meerdere scholen aanmelden.³⁶ Dan kan er onduidelijkheid ontstaan over welke school de zorgplicht heeft. De situatie is daarnaast lastiger bij zij-instromers, kinderen die eerder niet naar een school in Nederland gingen omdat ze nog in het buitenland woonden of kinderen die eerder in een zorginstelling verbleven. In deze situaties/bij deze leerlingen is het voor scholen soms erg moeilijk om de ondersteuningsbehoefte van het kind te onderzoeken, is er geen sprake van informatieoverdracht van een vorige school, terwijl dit in de ervaring van scholen juist vaak leerlingen zijn met complexe hulpvragen.

Kennis van wet- en regelgeving rondom informatieoverdracht

Om regie te kunnen nemen bij de aanmelding van leerlingen met een (mogelijke) ondersteuningsbehoefte is het belangrijk dat er voldoende kennis is binnen de school over de wet- en regelgeving rondom informatieoverdracht over leerlingen. Binnen de school is niet altijd voldoende bekend welke informatie ouders verplicht zijn om te delen (en de school dus ook mag opvragen) en welke informatie niet. Bij een van de grote besturen waarmee is gesproken worden speciaal cursussen aangeboden aan schoolleiders en intern begeleiders (ib'ers) over het wettelijk kader passend onderwijs, over verwijdering en (weigerig tot) toelating. Ook voor de nieuwe ouder- en jeugdsteunpunten die vanuit de samenwerkingsverbanden worden opgezet³⁷ is het belangrijk dat er voldoende kennis aanwezig is.

3.3 Regie bij het opstellen van het ontwikkelingsperspectief

Voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte moet een ontwikkelingsperspectief (opp) opgesteld worden. Het opp moet binnen zes weken na inschrijving vastgesteld worden (of binnen zes weken na het ontstaan van de ondersteuningsbehoefte als de leerling al langer is ingeschreven) en bevat het te verwachten uitstroomprofiel inclusief onderbouwing en een omschrijving van de ondersteuning en begeleiding die de school zal bieden. Het opp kan pas worden vastgesteld na op overeenstemming gericht overleg (oogo) met ouders. Voor het handelingsdeel van het opp moeten ouders ook instemming geven. Met de nieuwe wet '*Versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs*' wordt hieraan het hoorrecht van leerlingen toegevoegd. Via het hoorrecht kan de leerling meepraten over de ondersteuning die in het opp is beschreven.

Uit de analyse van de oordelen van de GPO blijkt dat het soms voorkomt dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte worden verwijderd terwijl het opp onvolledig was, onjuist, niet tijdig was opgesteld of zelfs geheel ontbrak. Dit kan voor de GPO reden zijn om ouders die een verzoek

36 Hierbij speelt mee dat niet alle ouders even goed op de hoogte zijn van hoe de aanmelding in hun woonplaats verloopt. Scholen zien ouders die hun kind pas met 4 jaar aanmelden, door de school binnen te lopen en te vragen wanneer het kind kan beginnen.

37 Die worden met de invoering van de wet '*Versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs*' verplicht.

hebben ingediend in het gelijk te stellen. Dit speelde in 24 procent van de onderzochte gegrond verklaarde verzoeken (Tabel 1 in Bijlage 2).

Ontwikkelingsperspectief als leidraad voor begeleiding

In de gesprekken wordt het belang van een goed opp onderstreept. Het opp zo wordt gezegd, kan gezien worden als een soort contract waarin concrete afspraken voor alle partijen (evt. in de onderliggende stukken) worden vastgelegd. Het opp zou een leidraad moeten vormen in de inzet van ondersteuning en procedurele afspraken. Wie doet wat? Wat doet school, wat doet de hulpverlening, wat doen ouders, wat doet de leerling?

Concreet ontwikkelingsperspectief

Het helpt om het opp zo concreet mogelijk te maken met concrete doelen, acties, evaluatiemomenten. En ook duidelijk aan te geven wat vervolgstappen zijn als de doelen niet gehaald worden. In een gesprek werd als voorbeeld gegeven dat was opgeschreven dat een leerling 'gedrag liet zien'. Mensen in het onderwijs hebben daar wel een beeld bij, maar in feite moet beschreven zijn om voor gedrag het gaat, wanneer het voorkomt, hoe lang al en wat de achtergrond ervan is. Voor ib'ers (of bv. orthopedagogen) is zoiets soms lastig te formuleren; een helder opp schrijven vraagt om specifieke kennis en kunde. Vanwege de personeelstekorten moet het soms ook geschreven worden door onervaren mensen. En soms wordt er te lang gewacht met het opstellen van een opp en moet er in een situatie van snelle escalatie 'ineens' alsnog een opp worden opgesteld dat door de snelheid mogelijk niet voldoet.

Overleg met ouders en leerlingen

De school voert op overeenstemming gericht overleg met de ouders. Belemmerende en bevorderende factoren in het contact met ouders worden in paragraaf 3.6 besproken.

De leerlingen krijgen hoorrecht³⁸; met hen kan worden gesproken over het opp en de ondersteuning die ze (gaan) krijgen. Dit lijkt nog niet overal vanzelfsprekend. De leerlingen kunnen bevraagd worden op wat zij zelf kunnen, wat ze nodig denken te hebben, van welke leraar ze steun hebben. De leerling kan ook in het multidisciplinair overleg (MDO) uitgenodigd worden, zodat er niet alleen over de leerling maar ook met de leerling wordt gepraat. In paragraaf 3.6 komen we ook terug op de communicatie met leerlingen.

3.4 Regie bij het vinden van een passende andere school

De zorgplicht van de scholen houdt in dat zij een leerling pas mogen verwijderen of de toelating tot de school kunnen weigeren als een andere school bereid is gevonden om de leerling aan te nemen. Wanneer die andere school een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs is, een school voor speciaal basisonderwijs of school voor praktijkonderwijs, dan moet de school een tlv aanvragen bij het samenwerkingsverband. Er is geen instemming van de ouders nodig voor het aanvragen of afgeven van de tlv, hoewel breed uit de gesprekken naar voren komt dat instemming van ouders wel zeer wenselijk wordt gevonden.

Uit de analyse van de oordelen van de GPO (Tabel in Bijlage 2) blijkt dat veel van de oordelen waarbij het niet volgen van procedures of het niet handelen in lijn met de wet- en regelgeving,

38 Als onderdeel van de aangenomen Wet versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs (Stb. 2024, 165). Naar verwachting per 1 augustus 2025.

zaken betreffen waarbij voor een leerling geen passende andere school is gevonden. De leerling is bijvoorbeeld verwijderd zonder dat de school een andere school voor de leerling had gevonden of er is niet (op tijd) een tlv aangevraagd. Hierdoor worden verzoeken van ouders gegrond verklaard, aangezien de school niet voorziet in het vinden van een passende andere plek.

Ook gaan zaken regelmatig over een feitelijke verwijdering zonder een formele definitieve verwijdering. De leerling is dan niet uitgeschreven maar wordt niet meer tot de school toegelaten en zit thuis. Dit kan voorkomen in acute situaties, waar bijvoorbeeld de veiligheid op school in het geding is. Ook dan houdt de school de zorgplicht om een leerling zo goed mogelijk te blijven ondersteunen met onderwijs thuis en om een andere passende onderwijsplek te vinden.

3.4.1 Rollen van school, bevoegd gezag en samenwerkingsverband

Rolverdeling bevoegd gezag - school

De regie ligt formeel bij het bevoegd gezag. In de praktijk gaat het bij toelating en verwijdering om leerlingen op een *school*. Uit een onderzoek naar toelatingsbeleid en toegankelijkheid in het funderend onderwijs (2021) blijkt dat wanneer een leerling niet geplaatst kan worden vanwege gebrek aan ondersteuningsmogelijkheden, in 80 procent van de gevallen de school een passend aanbod elders regelt voor de leerling. In de overige 20 procent van de gevallen draagt het bevoegd gezag hier zorg voor. In de praktijk is het vaak zo dat de school de gesprekken voert over aanmelding of verwijdering en vervolgens ook beslist of ze zelf passend onderwijs kan bieden.³⁹

De gesprekken die zijn gevoerd met de schoolbesturen en samenwerkingsverbanden bevestigen dit beeld. Het initiatief en de regie ligt bij de scholen. Binnen de school in eerste instantie bij de leerkracht of het team waarbij vervolgstappen gaan naar de ib'er (in het po) / de coördinator passend onderwijs / ondersteuningscoördinator van de school (vo), de schoolleider en bij complexe casussen het bevoegd gezag. Soms heeft het bevoegd gezag ook bovenschoolse ondersteuningscoördinatoren die scholen ondersteunen bij passend onderwijs. Wanneer het samenwerkingsverband werkt met een schoolmodel waarbij de inzet en expertise zoveel mogelijk bij de scholen ligt, komt het samenwerkingsverband met regelmaat pas in beeld bij het aanvragen van de tlv.

Bij het nemen van de regie bij het vinden van een passende plek op een andere school, zijn er kortom veel afhankelijkheden of factoren die van invloed zijn op het (kunnen) nemen van regie, samenhangend met de genoemde partijen. Ook de communicatie met de ouders is hierin wederom een belangrijk factor. We bespreken dit in paragraaf 3.6.

Er is daarbij verschil tussen plaatsing bij een andere reguliere school of een plaatsing in het speciaal onderwijs via een tlv. We bespreken deze factoren in het vervolg van deze paragraaf.

Binnen de school ligt zoals gezegd de lead bij het onderwijsteam en de ondersteuningsstructuur. Voor leraren is het belangrijk dat ze de kennis hebben om te signaleren en weten hoe ze binnen de school moeten opschalen. Hiervoor bestaan vaak protocollen, zodat leraren weten bij welke collega ze moeten aankloppen wanneer ze bepaalde zaken signaleren. Het bevoegd gezag komt in de regel pas in beeld als zich een complexe situatie voordoet. Dat gebeurt dus bij individuele casussen en meer structureel in de reguliere kwaliteitscycli tussen school en bevoegd gezag.

39 Ledoux, G. (2019). De werking van zorgplicht in passend onderwijs. *Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs Deel I*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Samenwerkingsverband

De samenwerkingsverbanden in het onderzoek werken veelal volgens een schoolmodel waarbij het samenwerkingsverband regelmatig pas in beeld komt met de aanvraag van de tlv. De betreffende samenwerkingsverbanden benoemen wel dat zij dat onwenselijk vinden en liever al eerder worden geconsulteerd.

Een van de belangrijkste wijzigingen die in het stelsel zijn aangebracht door de Wet passend onderwijs, is dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden gedecentraliseerd zijn van de rijksoverheid naar samenwerkingsverbanden. Een direct gevolg van deze decentralisatie is dat er variatie ontstaat tussen samenwerkingsverbanden. Landelijk zijn er dan ook verschillen tussen hoe samenwerkingsverbanden zijn georganiseerd, hoe de middelen voor lichte en zware ondersteuning worden verdeeld over de scholen (het zgn. verdeelmodel) en hoe beleidsrijk of juist beleidsarm zij werken.

Verdeelmodel

Het budget dat samenwerkingsverbanden ontvangen voor lichte en zware ondersteuning is gebaseerd op het aantal (bekostigde) leerlingen in het samenwerkingsverband. Een deel van dit budget gaat rechtstreeks naar de scholen (het budget voor leerlingen met een tlv). Voor het resterende budget kan het samenwerkingsverband zelf bepalen hoe zij dit besteden en verdelen over de schoolbesturen/scholen. De regie die samenwerkingsverbanden of scholen hebben is dus ook mede afhankelijk van de keuze in verdelingsmodel. Samenwerkingsverbanden kunnen het geld op drie manieren verdelen:

- Schoolmodel: het geld wordt verdeeld onder scholen (besturen), volgens een vastgestelde verdeelsleutel. De invulling van de ondersteuning wordt dan overgelaten aan de scholen/het bevoegd gezag.
- Expertisemodel: het geld gaat (grotendeels) naar voorzieningen van het samenwerkingsverband en het samenwerkingsverband zorgt dus voor een dekkend netwerk van voorzieningen. Het samenwerkingsverband heeft hiervoor zijn eigen experts in dienst.
- Leerlingmodel: het geld komt beschikbaar op basis van individuele diagnostiek. Scholen vragen dan op individuele basis extra budget aan (arrangement) bij het samenwerkingsverband om een leerling te kunnen begeleiden.⁴⁰

De modellen sluiten elkaar niet uit en binnen de meeste samenwerkingsverbanden wordt volgens combinaties van modellen gewerkt. Met name bij het expertisemodel neemt het samenwerkingsverband zelf een belangrijke positie in bij het bieden van passende ondersteuning van een leerling.

Beleidsrijke of beleidsarme aanpak

Naast het verdeelmodel speelt ook de vraag naar hoe beleidsrijk of beleidsarm het samenwerkingsverband werkt. Bij een meer beleidsrijke aanpak wordt er sterker vanuit een gezamenlijke visie en beleid gewerkt aan het realiseren van passend onderwijs. Bij een meer beleidsarme aanpak ligt de verantwoordelijkheid voor passend onderwijs voor een groter deel direct bij de bij het samenwerkingsverband aangesloten schoolbesturen. Onderzoek naar de verevening van samenwerkingsverbanden liet zien dat een beleidsarme aanpak van het samenwerkingsverband bijna altijd samenging met het hanteren van een schoolmodel, maar dat andersom het hanteren van een schoolmodel niet betekent dat per definitie beleidsarm gewerkt wordt.⁴¹

40 Inspectie van het Onderwijs (2023). *Verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Een verkenning van verschillen in context, vereveningsopdracht en beleid tussen samenwerkingsverbanden en de samenhang met uitkomsten op leerlingniveau.*

41 Kennis, R., Eimers, T., e.a. (2020). *Impact van verevening. Mate waarin en wijze waarop de verevening zware ondersteuning het beleid van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en scholen beïnvloedt.* Nijmegen: KBA Nijmegen / Utrecht: Oberon.

Rol en positie van het samenwerkingsverband

De rol en positie van het samenwerkingsverband verschilt dus afhankelijk van de invulling die ze er zelf aan geven en de manier waarop de middelen worden verdeeld. Daarmee wordt ook de rol en positie van de school en het bevoegd gezag beïnvloed. In het onderzoek van Ledoux (2019) en van Bierkens & Zootjens (2018) komt naar voren dat deskundigen voorstander zijn van een actieve rol van het samenwerkingsverband. Vaak heeft het samenwerkingsverband beter overzicht van wat er in de regio mogelijk is. Ze benadrukken bovendien dat het betrekken van het samenwerkingsverband in een vroeg stadium kan zorgen dat eventuele impasses in het contact met ouders uitblijven. Het samenwerkingsverband kan een onafhankelijke rol nemen en daarmee 'de smeerolie zijn om de uitvoering van de zorgplicht mogelijk te maken'.³⁹

Bij de samenwerkingsverbanden met schoolmodel die we spraken werd geconstateerd dat ze in het proces 'aan de achterkant' zitten. Twee ervan waren bezig met manieren om eerder in het proces betrokken te worden via een ondersteuningsplatform of -overleg dat periodiek bij elkaar komt, en niet alleen bijeen wordt geroepen naar aanleiding van een casus (zoals bij een multidisciplinair overleg). In het overleg worden leerlingen ingebracht door de scholen en besproken met een vertegenwoordiging van het samenwerkingsverband. Een ander samenwerkingsverband had een grotere organisatie met consultants die ieder een aantal scholen onder zich hebben en deze ondersteunen bij het bieden van passend onderwijs. Deze consultants hebben periodiek overleg met onder meer de coördinator passend onderwijs van school en de leerplichtambtenaar. In het overleg worden alle leerlingen besproken die passend onderwijs krijgen of moeten gaan krijgen of de overstap naar speciaal onderwijs moeten gaan maken. Zij proberen met deze aanpak als samenwerkingsverband steeds meer 'aan de voorkant' te komen en meer preventief te gaan werken. Bij een van de samenwerkingsverbanden werd de trend gesignaleerd dat scholen 'hun zaken goed op orde hebben' (d.w.z. goed gedocumenteerd) en vervolgens een tlv willen 'doordrukken' bij het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband streeft er echter naar om door vroegere betrokkenheid juist in samenspraak te kijken wat er eventueel nog op de school mogelijk is, voordat er een tlv wordt afgegeven. En wanneer een medewerker van het samenwerkingsverband betrokken is bij een individuele casus, bijvoorbeeld voor bemiddeling of een observatie, dan betekent dit, zo wordt in een gesprek benadrukt, dat deze medewerker niet zal meebeslissen over de tlv.

Het samenwerkingsverband fungeert soms wel als 'critical friend' als de school hier behoefte aan heeft. Met de nieuwe ouder- en jeugdsteunpunten van de samenwerkingsverbanden is er tevens een nieuwe opening gekomen naar een meer bemiddelende rol van het samenwerkingsverband. Dit alles sluit aan op de uitkomsten van eerder onderzoek dat in het kader wordt aangehaald waarin deskundigen pleitten voor een actievere rol van het samenwerkingsverband omdat zij vaak een goed overzicht hebben van wat in de regio mogelijk is en door hun tijdige betrokkenheid mogelijk impasses tussen ouders en school kunnen voorkomen.

Andersom werd ook gesignaleerd dat het samenwerkingsverband soms wel eens te ver gaat en op de stoel van de school gaat zitten en de regie neemt over het proces. Hoewel de bedoelingen goed zijn, zorgt dit voor een onduidelijke situatie voor de school en de ouders. Voor de ouders moet echter duidelijk zijn dat het samenwerkingsverband een onafhankelijke positie inneemt. Het samenwerkingsverband is niet een partij die de ouders kunnen inschakelen, zoals stichting Onderwijsconsultanten of Ouders & Onderwijs.

Een samenwerkingsverband kan doorzettingsmacht hebben georganiseerd waarbij afspraken zijn gemaakt over wie een beslissende stem heeft bij impasses in de besluitvorming over een

passende plek voor een leerling. In de gesprekken met de besturen en de samenwerkingsverbanden is dit niet als een belangrijke belemmerende of bevorderende factor naar voren gekomen. Uit de evaluatie passend onderwijs bleek destijds dat meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden weliswaar doorzettingsmacht had georganiseerd maar dat hier feitelijk zelden gebruik van werd gemaakt.³⁹ Voornaamste reden voor het niet hebben of gebruiken van doorzettingsmacht is dat een afgedwongen plaatsing onwenselijk wordt geacht. Vrijwel overal geeft men de voorkeur aan goed overleg tussen alle partijen en ervaart men dat dat in de praktijk ook meestal werkt. Partijen benoemen daarnaast het risico dat doorzettingsmacht een uitvlucht kan zijn voor scholen om hun zorgplicht niet uit te voeren. Bovendien is doorzettingsmacht lastig uitvoerbaar in situaties waarin ook zorg of jeugdhulp bij een leerling betrokken is. De zorgplicht, met of zonder een eventuele doorzettingsmacht, is dan niet voldoende om tot een passend aanbod te komen.

Kortom, voor een voortvarende plaatsing van een leerling lijkt het van belang dat een leerling tijdig in beeld is bij het samenwerkingsverband, niet pas op het moment dat er – onder tijdsdruk – een tlv aangevraagd wordt. Ook de positie van het samenwerkingsverband moet duidelijk zijn, voor zowel de scholen als de ouders.

Een complicerende factor hierin is dat bij een schoolmodel de besturen zelf bepalen hoe zij hun budget voor passend onderwijs besteden. Dat leidt tot grote verschillen in de aanpak tussen scholen binnen een samenwerkingsverband. Bovendien verschillen de gemeenten ook nog in hun organisatie van en budgetten voor de zorg wat verder bijdraagt aan de complexiteit.

3.4.2 Plaatsing in het regulier of speciaal onderwijs

Plaatsing bij een andere reguliere school

Wanneer de reguliere po- of vo-school niet de ondersteuning kan bieden die een leerling nodig heeft en ook de mogelijkheden zijn verkend voor externe ondersteuning, kan besloten worden tot verwijdering, op voorwaarde dat een andere school de leerling opneemt. Zeker bij grote besturen zal een school eerst kijken wat de mogelijkheden binnen het bestuur zijn, zonder tussenkomst van het samenwerkingsverband. Wanneer hier geen passend plek wordt gevonden, wordt contact opgenomen met scholen van andere besturen in het samenwerkingsverband. Ook hier zijn de onderlinge afspraken en overleg een belangrijke factor waarbij onderliggend is dat de partijen bereid zijn om over het belang van de school heen te kijken naar het belang van de leerling. Bij een van de samenwerkingsverbanden is een periodiek plaatsingsoverleg dat als een ‘Vaticaanse overleg’ is ingericht: het overleg eindigt pas als alle leerlingen geplaatst zijn. Daarbij wordt uitgegaan van het principe dat de scholen/besturen zelf hun verantwoordelijkheid nemen en een eerlijke verdeling van leerlingen met (grote) ondersteuningsbehoeften nastreven, maar houdt het samenwerkingsverband ook de ‘score’ bij zodat achterblijvende besturen zo nodig aangesproken kunnen worden als het hun beurt is om een leerling aan te nemen.

Lastige situaties kunnen ontstaan wanneer ouders zelf hun kind van school halen en bij een andere school (of meerdere) aanmelden als ze het niet eens zijn met een besluit van de school. De zorgplicht gaat dan over naar de nieuwe school, terwijl de kennis over het kind van de eerste school mogelijk deels verloren gaat. In een dergelijk conflictsituatie zullen ouders mogelijk geen toestemming geven om meer dan de wettelijk verplichte gegevens te delen wat niet ten goede komt aan het opbouwen van een vertrouwensband met de nieuwe school.

Toelaatbaarheidsverklaring (tlv)

Voor een plaatsing in het speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs of praktijkonderwijs is een tlv verplicht. Zoals in de inleiding bij deze paragraaf aangegeven gaan er soms zaken niet goed rondom de tlv-aanvraag. Een van de manieren om hier meer regie op te nemen is het tijdig betrekken van het samenwerkingsverband, meer in het voortraject, zoals hiervoor beschreven.

Een verwijzing naar het (voortgezet) speciaal onderwijs kan veel weerstand oproepen bij ouders.⁴² Ouders hebben soms vanuit een andere cultuur een beeld van het (voortgezet) speciaal onderwijs dat niet klopt met wat dit in Nederland is. En ook voor bijvoorbeeld theoretisch opgeleide ouders is het soms lastig om te accepteren als hun kind naar het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt doorverwezen. Daarom is het belangrijk om de ouders tijdig te betrekken, als de mogelijkheid van een tlv in zicht komt, zodat zij niet verrast worden als er daadwerkelijk een tlv wordt aangevraagd.

Bij een van de samenwerkingsverbanden wordt aangegeven dat voor hen het zienswijzegesprek met de ouders, school en samenwerkingsverband goed werkt als ouders niet willen tekenen voor de tlv. Instemming van de ouders is weliswaar niet verplicht maar wordt in de regel wel als zeer wenselijk gezien, juist omdat een opgelegd besluit de weerstand bij ouders niet zal wegnemen. In het zienswijzegesprek wordt aan de ouders uitgelegd wat de stappen zijn die genomen worden en waarom.

Belangrijk hierin, en in het algemeen in de communicatie met de ouders en leerling, is het bieden van perspectief. Dat betekent dat in de communicatie met de ouders en de leerling wordt gekoerst op wat nu de beste startplek voor deze leerling is. Daarmee richt je je op de route en niet op dat ene punt (de tlv of het speciaal onderwijs). Dat geeft perspectief en kan eraan bijdragen dat ouders en leerling de verwijzing beter kunnen accepteren.

Een andere mogelijkheid waar een van de gesproken besturen zich meer op wil richten is de tijdelijke tlv. Tlv's kunnen afgegeven worden voor de gehele schoolperiode maar ook tijdelijk, voor een periode van minimaal een jaar. Bij een tijdelijke tlv is er een herbeoordeling om te besluiten of de tlv wel of niet verlengd wordt. Het initiatief hiervoor ligt bij het samenwerkingsverband. De ervaring bij het betreffende bestuur is dat de tlv in de praktijk vaak wordt verlengd. Een echte herbeoordeling waarbij terugkeer naar het regulier onderwijs ook echt tot de mogelijkheden behoort vraagt een andere mindset en een andere procedure. Als het speciaal onderwijs geen 'one way ticket' is, dan moet de reguliere school in verbinding blijven met de ouders en de leerling.

Een vaker genoemde manier om de weerstand tegen het speciaal onderwijs weg te nemen is om met de ouders samen een bezoek aan de school voor speciaal onderwijs te brengen. De ervaring is dat dit vaak zorg en weerstand wegneemt.

Wachlijsten

Wanneer een school geen plaatsingsruimte beschikbaar heeft treedt de zorgplicht voor de nieuwe school niet in werking. Daarnaast hanteren sommigen scholen een wachtlijst. De zorgplicht gaat dan pas in werking wanneer de leerling vanwege zijn positie op de wachtlijst aan de beurt is of als de leerling wordt ingeloot (bij een lotingsstelsel). In de praktijk zien we met name knelpunten

⁴² Dit kan ook het geval zijn bij een verwijzing naar het sbo of praktijkonderwijs. In de interviews is echter primair de weerstand van sommige ouders bij verwijzing naar het (voortgezet) speciaal onderwijs benoemd door respondenten.

in de verwijzingen naar het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs en daarnaast ook in wachtlijsten voor (jeugd)hulp.

Wachtlijsten, en met name de wachtlijsten voor het (voortgezet) speciaal onderwijs, zijn een grote belemmering in de regie bij passend onderwijs. Het leidt op verschillende manieren tot ongewenste situaties die de regie verder bemoeilijken. Zo is er het risico dat problematiek verergert, kunnen kinderen thuis komen te zitten terwijl ze op een wachtlijst staan³⁹ of gaan scholen juist soms al in een vroeg stadium de tlv aanvragen vanwege de verwachte wachtlijst. Het komt voor dat kinderen die van een kinderdagcentrum (KDC) komen vanwege de wachtlijsten in het speciaal onderwijs bij een reguliere school worden aangemeld zodat in ieder geval iemand de zorgplicht heeft. En bij sommige scholen met een heel gespecialiseerd aanbod kan een regio-functie ontstaan als ze ook veel leerlingen van buiten het samenwerkingsverband ontvangen. Dat kan het risico in zich hebben dat de urgentie om zelf dekkend aanbod te creëren bij het aangrenzende samenwerkingsverband minder sterk wordt gevoeld.

Scholen zetten verschillende oplossingen in om met de wachtlijsten om te gaan, tijdelijke oplossingen en meer structurele oplossingsrichtingen.

Tijdelijke oplossingen

Tijdelijke oplossingen die worden gezocht om met wachtlijsten om te gaan zijn:

- Tijdelijk naar een orthopedagogisch didactisch centrum (opdc) of reboundklas⁴³, hoewel deze eigenlijk gericht zijn op de terugkeer naar de oude school;
- Flexklassen inrichten op verschillende locaties. Maar zoals wordt aangegeven vanuit het betreffende samenwerkingsverband, is het hierbij lastig om middelen en mensen hiervoor te vinden.
- Inzet van particuliere jeugdhulpaanbieders die ook ondersteunen met schoolwerk. 'Het mag geen onderwijs heten, maar ze bieden dan wel een plek waar de leerling welkom is, waar rust is, het is kleinschalig en er is coaching'.
- Sommige leerlingen, met bijvoorbeeld meer internaliserende problematiek (i.t.t. externaliserend) kunnen soms wel nog een dag per week naar school terugkomen om de wachtperiode te overbruggen.

Wanneer leerlingen eenmaal thuis komen te zitten, is het lastiger voor de school om regie te houden. Er wordt bijvoorbeeld ondersteund met schoolwerk thuis, door de ouders huiswerk op school te laten ophalen en online begeleiding te bieden voor de leerlingen. In de praktijk blijkt dit soms moeilijk uitvoerbaar omdat enerzijds ouders en leerlingen niet willen meewerken, school minder grip heeft op de situatie omdat de leerling niet meer op school komt en de begeleiding (vanwege tekorten) soms minimaal is.

Structurele / langetermijnoplossingen

Structurele oplossingen die scholen en samenwerkingsverbanden zoeken zijn onder meer:

- De vraag beter in beeld krijgen door periodiek overleg. Bijvoorbeeld door de tlv-commissie van het samenwerkingsverband en de commissie van begeleiding van het speciaal onderwijs vroegtijdig (in het najaar) samen te laten kijken naar de leerlingen die aan het eind van het schooljaar vanuit het speciaal onderwijs de stap naar het vo gaan zetten.

⁴³ Een tijdelijke opvang voor leerlingen met ernstige gedrags- of structuurproblemen en/of sociaal-emotionele problemen. Het kan een interne reboundklas op school zijn of een aparte voorziening.

- Meer expertise van het speciaal onderwijs naar het reguliere onderwijs halen (inclusief onderwijs). Zo wordt bij een van samenwerkingsverbanden genoemd dat daar leerlingen die voorheen naar een cluster 3 school zouden gaan nu vaker in het praktijkonderwijs terecht kunnen.

Zorg en (speciaal) onderwijs

De uitgangssituatie voor scholen in het speciaal onderwijs is anders, omdat als ook deze scholen niet kunnen voorzien in de ondersteuningsbehoefte, er geen alternatief meer is binnen het onderwijs. Ook partners uit de zorg hebben ook niet altijd het antwoord op deze casussen. Het probleem hier is dat passend aanbod ontbreekt.

Escalatie en veiligheid

In een aantal oordelen van de GPO gaat het om situaties waar de veiligheid op school in het geding is. In dit soort situaties van snelle escalatie worden de procedures soms niet gevolgd. Soms wordt een leerling (te) lang geschorst, ook tijdens de verwijderingsprocedure.⁴⁴ Het feit dat hiermee niet aan de wet is voldaan (po), kan voldoende zijn om het verzoek van de ouders gegrond te verklaren. Ondanks gebreken bij het precies volgen van de procedurele stappen kan de GPO in voorkomende gevallen in zaken waar de veiligheid in het geding is, oordelen dat de school in redelijkheid heeft kunnen komen tot de beslissing om een leerling feitelijk van school te verwijderen, c.q. een leerling niet meer toe te laten tot klassikaal onderwijs.

3.5 Professioneel handelen en overlegstructuren

In voorgaande paragrafen is besproken op welke onderdelen van de zorgplicht de scholen regie dienen te nemen en wat daarbij bevorderende en belemmerende factoren zijn. Twee factoren zijn bij alle onderdelen van belang in de regie van de scholen: professioneel handelen en communicatie.

Kennen van en werken volgens wet- en regelgeving

Om succesvol regie te kunnen nemen is het een voorwaarde dat er binnen de school of het bestuur voldoende kennis is van de wet- en regelgeving. Wet- en regelgeving rondom passend onderwijs schrijven in feite voor welke stappen genomen moeten worden. Niettemin laat de wet ook veel open, zo is in hoofdstuk 2 over het wettelijk kader geconstateerd. Bij sommige besturen en samenwerkingsverbanden wordt actief ingezet op het vergroten van de kennis bij de scholen door trainingen, adviezen en protocollen. Ook worden de oordelen van de GPO gebruikt om van te leren. In verschillende gesprekken werd aangegeven dat oordelen over geschillen waar het bestuur bij betrokken was na afloop grondig worden bestudeerd. Scholen willen van de oordelen leren om een volgende keer beter te kunnen handelen. Het gebruik van de oordelen brengt ook een zeker risico van juridisering met zich mee waarbij scholen leren hoe ze formeel aan de regels kunnen voldoen om staande te blijven in een eventueel geschil met ouders.

⁴⁴ In het PO kan het bevoegd gezag een leerling voor een periode van ten hoogste één week schorsen (WPO, art. 40c). In het VO geldt ook het maximum van een week als het een ordemaatregel betreft (WVO, art. 8.14), maar als de schorsing voorafgaat aan verwijdering kan die veel langer zijn, namelijk 'zolang als de verwijderingsprocedure loopt' (wat betekent dat die soms meer dan tien weken kan duren) (vgl. Zoontjens 2023, p. 420).

Heldere rol- en taakverdeling

In elke gesprek komt het als bevorderende factor in de regie terug, in verschillende bewoordingen: het belang van een heldere rol- en taakverdeling.

‘Je rol pakken, niet op andermans stoel gaan zitten, dat helder opschrijven, opvolgen en evalueren. En dan weten wie wanneer aan zet is en dat in regelmatige overleggen terug laten komen.’

Soms komt het terug onder de noemer van handelingsgericht werken, of (inter)professionaliteit, maar steeds komt het aan op wat het citaat weergeeft. Deze misschien vanzelfsprekende werkwijze wordt echter in de praktijk vaak belemmerd. De tekorten in het onderwijs (en de zorg) zorgen voor veel personeelwisselingen waardoor kennis verloren gaat en afspraken steeds opnieuw met nieuwe mensen besproken moeten worden.

Overlegstructuren

Essentieel bij het professioneel werken zijn overlegstructuren met periodieke – niet incidentele – overleggen. In de gesprekken ging dit vooral om schooloverstijgende overleggen, zoals deze eerder in deze paragraaf voorbij zijn gekomen. Het gaat dan met name om een soort ondersteuningsoverleggen in de vorm van periodiek overleg van de ondersteuningsstructuur van de scholen met het samenwerkingsverband, met name voor leerlingen voor wie mogelijk een tlv-aanvraag in beeld komt. Op die manier komen leerlingen eerder in beeld en krijgt het samenwerkingsverband meer zicht en grip op de vraag.

3.6 Communicatie met ouders en leerlingen

De communicatie met ouders over passend onderwijs is in wet- en regelgeving op diverse plekken vastgelegd. Scholen moeten ouders o.a. betrekken bij het opstellen van een opp voor hun kind, moeten met ouders overleggen als hun kind toelating wordt geweigerd, moeten ouders horen bij het voornemen tot verwijdering en dan ook dit besluit motiveren. Dát er met ouders moet worden gecommuniceerd blijkt dus duidelijk uit wet- en regelgeving. Hóe scholen dit moeten doen is niet nader omschreven. Uit alle gevoerde gesprekken blijkt de manier van communiceren – o.a. tijdigheid, manier waarop – een van de belangrijkste factoren te zijn die het nemen van regie door de school ten aanzien van passend onderwijs kan bevorderen of juist belemmeren. Dit komt ook heel duidelijk naar voren in de analyse van de oordelen van het GPO. In circa 30 procent van de zaken die gegrond zijn verklaard speelde het contact met ouders een rol: zij zijn dan niet gehoord (21%), niet tijdig betrokken (6%) of de communicatie was niet duidelijk genoeg (2%). In ongegronde zaken zien we dat meespeelde dat ouders juist wel zijn gehoord (15%) of tijdig zijn betrokken (11%). Daarnaast zien we dat ook het niet meewerken van ouders meespeelt om een verzoek als ongegrond te verklaren. In bredere zin zien we dat de manier waarop ouders worden betrokken en met hen wordt gecommuniceerd een bevorderende of juist belemmerende factor is in veel zaken die bij de GPO worden voorgelegd. In circa een derde van de oordelen wordt hier in het verslag wat over gezegd.

Onderzoek naar het bevorderen van ouderbetrokkenheid laat zien dat het belangrijk is om aandacht te besteden aan drie psychologische behoeften van de ouders: autonomie (keuze en zelf-initiatie), verbondenheid (zich verbonden voelen met anderen) en competentie (zich bekwaam voelen).⁴⁵ Een term die ook wordt gebruikt in dit verband is partnerschap met ouders.⁴⁶⁴⁷ Het is belangrijk om in de communicatie met ouders aan te sluiten bij deze behoeften.

Uitspreken van verwachtingen

De huidige opzet van de Wet passend onderwijs leidt in de praktijk soms nog tot verwarring en onduidelijkheid bij ouders.² Door de term ‘passend onderwijs’ worden er hoge verwachtingen geschapt bij ouders dat een school altijd voor passend onderwijs zorgt. Het is voor veel ouders niet duidelijk wat scholen precies bieden als het gaat over passend onderwijs en extra ondersteuningsvoorzieningen.³⁹ In termen van communicatie wijzen zowel ander onderzoek⁴⁵⁴⁶⁴⁷, de analyse van de oordelen van het GPO als de gesprekspartners in dit onderzoek op het belang van het duidelijk uitspreken van verwachtingen richting ouders. Het nemen van regie ten aanzien van passend onderwijs wordt vergemakkelijkt als ouders worden meegenomen in het proces en er duidelijk wordt gecommuniceerd wat de school aan (feitelijk) gedrag ziet bij de leerling, welke stappen concreet worden gezet met welk resultaat tot doel, en wat de volgende concrete stappen zijn als het beoogde resultaat niet wordt gehaald. Op die manier is voor ouders het proces helder en komt een eventueel volgende stap (bv. de overstap naar een andere school, omdat de huidige school niet meer in de ondersteuningsbehoefte van de leerling kan voorzien) niet onverwacht.

‘Je moet verrassingen bij ouders vermijden. Dat kan door ze mee te nemen in het proces en doorgaand betrokken te houden.’

Om verwachtingen goed te kunnen managen is het belangrijk om transparant te zijn over de procedure en de stappen die men zet. Hieronder valt ook dat scholen duidelijk zijn over welke stappen ouders kunnen zetten als zij het ergens mee oneens zijn. Daarnaast is eerlijkheid van belang: uitgangspunt is om in de communicatie gericht te zijn op het positieve in de ontwikkeling van het kind, maar het is ook belangrijk om eerlijk te zijn als iets niet goed gaat (bv. een incident) en daar direct (dus niet pas achteraf) over te communiceren. Ook op die manier neem je ouders mee in het proces.

Andere relevante aspecten om wederzijdse verwachtingen scherp te hebben zijn duidelijkheid bieden over de mogelijkheden en de grenzen hierin en ouders tijdig betrekken. Beide aspecten komen in de alinea's hieronder als aparte kopjes terug.

Betrek ouders tijdig en neem de tijd

Om verwachtingen uit te spreken richting ouders is het belangrijk om tijdig te communiceren. Daarmee komt nieuws niet onverwacht (‘als het al is misgegaan’) en neem je ouders wederom mee in het proces. Dit blijkt uit onderzoek naar jurisprudentie van de GPO¹⁷, volgt heel duidelijk uit de analyse van de oordelen van de GPO en komt ook uit de gesprekken die zijn gevoerd naar

45 <https://www.kennisrotonde.nl/sites/kennisrotonde/files/media-files/PDF%20voor%20website-Kennisrotonde-antwoord%20VRAAG-1421.pdf>

46 <https://education-lab.nl/wp-content/uploads/2021/04/Praktijkaart-1-Contact-met-ouders-Ouderbetrokkenheid-EducationLab.pdf>

47 <https://www.nji.nl/system/files/2021-04/Partnerschap-met-ouders-in-onderwijs-zorgarrangementen-van-zmolkers.pdf>

voren. Diverse betrokkenen geven aan dat ouders ‘verwerkingstijd’ nodig hebben en dat situaties waarin scholen regie moeten nemen mis kunnen gaan omdat het proces voor ouders te snel gaat.

‘Ouders zijn niet per definitie tegen een verwijzing naar het speciaal onderwijs, maar kunnen wel weerstand uiten als het ‘te snel’ gaat. Communiceer tijdig, zodat ouders de tijd hebben om aan dit idee te wennen en neem ze mee in het proces.’

Tijdigheid vraagt van scholen dat zij hun eigen zorgstructuur en het dossier van het kind op orde hebben. Daar gaat het soms mis.

Naast tijdig het gesprek met ouders aangaan is ook het nemen van voldoende tijd voor ouders belangrijk. Dat heeft te maken met het eerder al genoemde punt dat ouders verwerkingstijd nodig hebben. Het is dan ook belangrijk om regelmatig met elkaar te evalueren en elkaar te horen. Voor ouders die het proces niet meer kunnen doorzien en ‘door de bomen het bos niet meer zien’, is het belangrijk om hen aan de hand te nemen en uitleg te geven bij de stappen die (gaan) worden gezet. Het vraagt binnen de school om een goede voorbereiding op gesprekken met ouders. Dat maakt het volgens betrokkenen eenvoudiger om meer ontspannen een gesprek te voeren en komt de sfeer en ontvankelijkheid ten goede.

‘Ouders hebben soms beeld dat school niks doet, terwijl er allerlei stappen zijn gezet en veel is gedaan. Deel dat ook met ouders en laat ouders hierin meedenken. Investeer tijd aan de voorkant, dat helpt aan de achterkant.’

Het niet tijdig meenemen van ouders en het onvoldoende de tijd nemen voor gesprek met ouders kan leiden tot een gesloten en gespannen houding van alle partijen met weerstand en wantrouwen tot gevolg.

Eenduidigheid en grenzen

In het verlengde van het eerder benoemde punt om verwachtingen duidelijk uit te spreken, geven betrokkenen aan dat het (daarvoor) ook belangrijk is om eenduidig te communiceren: zowel in taal (heeft iedereen hetzelfde beeld bij wat is opgeschreven of wat wordt gezegd) als in grenzen (duidelijkheid in wat de school wel en niet kan bieden). Eén van de (grote) schoolbesturen geeft aan dat zij er ook op letten dat alle scholen dezelfde informatie over aanmelding en termijnen op hun website hebben staan. Bovendien hebben scholen de opdracht om veranderingen in hun schoolondersteuningsprofiel direct te actualiseren op hun website.

‘Het is belangrijk om eenduidig te zijn in taal. Bijvoorbeeld: we kunnen deze [omschrijving] ondersteuning bieden tot en met periode X.’

In verbinding staan: luisteren en erkennen, perspectief voorop

Uit literatuur over ouderbetrokkenheid komt ook het belang van een grondhouding gericht op (educatief) partnerschap naar voren. Uitgangspunten daarin zijn luisterbereidheid, positieve en open houding en reflectie.⁴⁵⁴⁶⁴⁷ In de gesprekken die zijn gevoerd met schoolbesturen en samenwerkingsverbanden is dit door de betrokkenen verwoord als ‘met elkaar in verbinding staan’. Als gesprekken niet vanuit verbinding worden gevoerd, maar bijvoorbeeld mededelend, dan leidt tot weerstand bij en tegenwerking van ouders. Dit zien we ook terug in de analyse van de oordelen van de GPO.

‘Spreek met in plaats van tegen ouders’

Betrokkenen benoemen dat er verschillende type ouders zijn zowel in achtergrond, cognitie en persoonlijkheid. Het is belangrijk om daar rekening mee te houden (zie volgende kopje), maar bij elke ouder is het belangrijk om te luisteren, hun gevoelens te erkennen, hun zorgen serieus te nemen en hun deskundigheid over en kennis van hun kind te benutten en te waarderen. Dat vraagt van docenten en ondersteuners om (effectieve) gesprekstechnieken en de juiste toon aan te slaan.

‘Er speelt vaak van alles rondom de leerling, met wantrouwen van ouders en veel verschillende betrokkenen. Het is belangrijk om hier tijd aan te besteden. Ducttape op de mond en luisteren. Erkennen, erkennen, erkennen. Als je denkt dat het genoeg is, dan ben je halverwege. Als je denkt dat ouders zijn uitgesproken, dan pas kun jij gaan spreken.’

Daarnaast is het volgens betrokkenen belangrijk om in de gesprekken altijd vanuit (het) perspectief van het kind te praten: wat kan wel en wat is daarvoor nodig, in plaats van wat kan niet (meer).

Persoonlijk en situationeel communiceren

Uit de literatuur blijkt dat het aanpassen van de communicatie passend bij de capaciteiten van de ouders belangrijk is om ouderbetrokkenheid te realiseren. Daarnaast worden ook persoonlijk en informeel contact benoemd als relevante factoren in het realiseren van ouderbetrokkenheid.⁴⁵⁴⁶⁴⁷

Ook uit de gesprekken met betrokkenen komen deze factoren heel duidelijk naar voren. Er wordt onder meer gewezen op verschillen tussen ouders in capaciteiten (begrijpen ouders wat je probeert te zeggen, doorgronden ze het proces), in culturele achtergrond (hoe wordt aangekeken tegen het speciaal onderwijs en welke beelden hebben ouders daarbij), naar beheersing van de Nederlandse taal, maar ook naar de persoonlijke of gezinssituatie (hoe ver wonen ouders van de school, hoe lang zijn ze al op zoek naar een passende plek voor hun kind). Betrokkenen benoemen dat het belangrijk is om met deze verschillende factoren rekening te houden in de communicatie en omgang met ouders en geven daarbij verschillende voorbeelden:

- Als ouders negatieve beelden hebben van het speciaal onderwijs, bijvoorbeeld vanwege hun culturele achtergrond of de manier hoe speciaal onderwijs in hun land van herkomst is georganiseerd, stel dan voor samen een kijkje te nemen bij deze school en kennis te maken (en geef ze tijd om aan het idee te wennen, zie eerder);
- Ga na of ouders de boodschap begrijpen en het proces snappen en pas de intensiteit en wijze van communicatie daarop aan. Sommige ouders zul je misschien vaker moeten spreken, om hen ‘bij de hand te nemen’, betrokken te houden bij het proces en dit voor hen inzichtelijk te maken. Schakel bijvoorbeeld een tolk in als ouders de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn. Op dit punt geven enkele betrokkenen aan dat scholen hierin soms te star zijn, en vanuit hun beleid (op de school spreken we Nederlands) niet willen meebewegen.

Betrokkenen erkennen ook het belang van persoonlijk contact en geven aan dat het belangrijk is om ouders ook echt op school uit te nodigen, naast het schriftelijke en telefonische contact wat er is. In persoonlijk contact is het eenvoudiger om na te gaan of ouders de boodschap ook echt begrepen hebben en met hen in verbinding te komen (zie vorige kopje). Maar ook hier is het belangrijk om dit aan te passen op de individuele ouders, afhankelijk van bijvoorbeeld de afstand tussen huis en school.

Externe, neutrale partij

Uit onderzoek komt naar voren dat ouders niet alleen object van regie zijn ('als we maar beter betrekken en communiceren dan komt het wel goed'), maar dat ouders ook een eigen, actieve rol, spelen. Bijvoorbeeld omdat zij eisen stellen die niet in te vullen zijn of omdat ouders medewerking aan een oplossing (blijven) weigeren.⁴⁸ Het gaat dus niet alleen om het voorkomen van problemen door beter met ouders te communiceren en samen te werken, maar ook om het omgaan met ouders die het onmogelijke willen.

Ook in dit onderzoek komt naar voren dat het nemen van regie bij passend onderwijs lastig(er) is als ouders weerstand bieden tegen het (voorgenomen) besluit van een schoolbestuur en niet (meer) constructief willen meewerken aan een passende oplossing voor hun kind. Dat een deel van de ouders zich zo opstelt, kan zoals gezegd, ook te maken hebben met de punten die hiervoor zijn besproken. Betrokkenen geven aan dat het in dergelijke situaties kan helpen om een externe partij in te schakelen, die als onafhankelijke derde kan optreden. De stichting Onderwijsconsulenten kan zo'n derde partij zijn, maar ook een andere externe organisatie kan die rol op zich nemen.

Onderwijsconsulenten zijn geen formele partij bij onderwijsconflicten, maar zij spelen wel een belangrijke rol voorafgaand aan een juridische procedure en in het contact tussen school en ouders. Een onderwijsconsulent is onafhankelijk en probeert te bemiddelen en te adviseren over passend onderwijs. Zowel ouders als instellingen kunnen een verzoek indienen bij een onderwijsconsulent om ondersteuning te krijgen rondom een plaatsing en verwijdering van een leerling. Voordat een onderwijsconsulent toegewezen kan worden is het wel noodzakelijk dat het samenwerkingsverband bij de casus betrokken is. De strikte kaders van de taken van een onderwijsconsulent zijn gericht op het adviseren en bemiddelen van de individuele casussen waarvoor ze worden gevraagd. In de praktijk proberen onderwijsconsulenten echter ook casusoverstijgend te kijken en eventueel waar nodig bij te sturen bij betrokken partijen.

Vanuit de Onderwijsconsulenten zelf is de ervaring dat de neutrale positie van de onderwijsconsulent heel helpend is om, met het perspectief voor het kind voorop en altijd met begrip voor ouders en kind, duidelijk te zijn in wat wel en niet kan. Een ongemakkelijke boodschap is voor ouders makkelijker te accepteren als die van een onafhankelijke derde komt. De onderwijsconsulenten proberen daarbij ouders ook bewust te maken van hun houding en de betekenis daarvan voor hun kind. Vanuit de scholen en samenwerkingsverbanden ziet men ook de meerwaarde van een onafhankelijke derde, maar wordt ook benoemd dat het belangrijk is dat zo'n derde partij redelijke en realistische verwachtingen schept bij ouders en leerlingen in wat de school in de ondersteuning van het kind kan betekenen. Daar is volgens hen niet altijd sprake van en in die gevallen helpt de betrokkenheid van een derde niet om het perspectief op passend onderwijs voor het kind te verbeteren.

Vastleggen en dossiervorming

In de voorgaande alinea's is het gegaan over verschillende aspecten die bevorderend (als de werkwijze wordt toegepast) of juist belemmerend (als de werkwijze niet wordt toegepast) kunnen werken bij het uitvoeren van de zorgplicht en het nemen van regie hierin als school(bestuur). Betrokkenen benoemen dat de communicatie met ouders zich ook richt op het proces van

48 Zie bijvoorbeeld Bierkens, I. & Zoontjens, P. (2018).

documenteren en vastleggen. Dit is volgens hen ook heel belangrijk om goed en duidelijk met ouders het gesprek te kunnen voeren. Dit betekent dat het belangrijk is om gesprekken goed voor te bereiden (met goede onderbouwing van de stappen die je zet), vastlegt wat met ouders wordt besproken en ook met ouders bespreekt dat je dit vastlegt. Daarbij is het zaak om zo concreet mogelijk te zijn (bv. in wat je in concreet gedrag van een kind verwacht en wat je concreet als school aan ondersteuning kan bieden en voor welke periode). Het geeft ouders duidelijkheid en het maakt voor alle partijen inzichtelijk welke stappen in het proces zijn gezet en met welk resultaat.

Het belang van goede documentatie wordt door betrokkenen ook benadrukt vanuit de toenevende 'juridisering' in het onderwijs die men ervaart, ouders die (sneller) de juridische weg bewandelen. Daarbij benoemt men specifiek de groep hbo- en wo-geschoolde ouders, die goed op de hoogte zijn van 'het systeem' en sneller grijpen naar juridische middelen.

'Ouders worden zich steeds meer bewust van hun rechten. Er zijn de laatste twee jaar ontwikkelingen die dat bevorderen; kansrijk adviseren, het ouder-jeugdsteunpunt in ons samenwerkingsverband [...], beweging naar inclusief onderwijs. Daardoor zijn ouders beter op de hoogte van zorgplicht en laten ze zich niet afschepen.'

Daarnaast zien we in de oordelen van de GPO ook dat het niet meewerken van ouders en het gedrag van ouders kan leiden tot een situatie waarin partijen er onderling niet meer uitkomen. Ook in die gevallen is het belangrijk om een goed dossier te hebben, waaruit duidelijk blijkt welke inzet er allemaal is gepleegd en met welk (uitblijvend) resultaat. In zo'n zes procent van de oordelen van de GPO is een zaak ongegrond verklaard, waarbij (mede) als reden is gegeven dat ouders (elke) medewerking aan een passende oplossing weigerden. Een goed opgebouwd dossier helpt dan om aan te tonen dat de school ondanks deze tegenwerking heeft geprobeerd een passende oplossing te zoeken en heeft voldaan aan zijn zorgplicht.

Rol van het kind zelf

De leerling zelf heeft, zeker in het voortgezet onderwijs, ook een eigen stem. Betrokkenen van scholen en samenwerkingsverbanden in het vo erkennen het belang van het hoorrecht dat met de wet *'Versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs'* wordt ingevoerd.⁴⁹ Belangrijk is om de leerling zelf geen onderdeel te maken van de discussie tussen school en ouders, maar hen wel erbij te betrekken. In één van de samenwerkingsverbanden die is gesproken wordt het format voor het opp daarom nu aangepast, waarin de leerling op een oplossingsgerichte wijze wordt bevraagd naar wat ze zelf kunnen, wat ze nodig hebben en aan welke docent ze steun hebben. Net als bij ouders is ook de wijze van communiceren bij de leerling bepalend en zijn goede gesprekstechnieken belangrijk.

Ook bij de zittingen van de GPO hebben leerlingen ruime mogelijkheden om te participeren, tijdens de zitting, maar ook op andere manieren zoals bijvoorbeeld een gesprek vooraf, brief of video.

⁴⁹ Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte krijgen het recht om vrijelijk hun mening te geven over het ontwikkelingsperspectief.

3.7 Communicatie met overige partijen

In deze paragraaf beschrijven we hoe de communicatie met andere partijen dan de ouders van het kind verloopt, en hoe dit bevorderend of belemmerend kan werken in het nemen van regie door de school. Uit de analyse van de oordelen van het GPO is te zien dat naast de eigen school van de leerling⁵⁰ vrijwel altijd meerdere andere partijen betrokken zijn (gemiddeld 3,5 partij betrokken, dit loopt uiteen van één tot zeven partijen). In veel gevallen is dat het samenwerkingsverband en een hulpverlenende partij en/of zorgaanbieder. Een overzicht is opgenomen in onderstaande Tabel.

Tabel 3.1 – Typen betrokken partijen*

Betrokken partij	Totaal aantal keer betrokken	Betrokken bij aantal casussen	Percentage van het aantal casussen
Eigen school van leerling	96	96	94%
Samenwerkingsverband	62	62	61%
Zorg, hulp of ondersteuning** (ten minste één partij)	94	55	54%
Andere school (ten minste één)	31	29	28%
Gemeente/leerplicht (ten minste één)	31	30	29%
Eigen schoolbestuur	13	13	13%
Onderwijsconsulent	13	13	13%
Politie	12	12	12%
Ander schoolbestuur	1	1	1%
N totaal (aantal zaken) (= 100%)		102	100%

* Bij één casus kunnen meerdere partijen betrokken zijn. De losse percentages tellen daarom op tot meer dan 100%

** Hieronder vallen: jeugdzorg, zorginstelling, GGZ, Psycholoog/orthopedagoog, (Jeugd)arts, GGD en andere vormen van hulp/ondersteuning.

Bron: oordelen GPO 2022-2024

Betrokkenen geven aan dat het aantal partijen dat rondom de leerling is betrokken in veel gevallen een belemmerende factor is in het nemen van regie door de school. Een groot aantal betrokken partijen leidt tot onduidelijkheid over de regie en vaak ook tot vertraging in het vinden en vormgeven van passende ondersteuning. We lichten beide punten hieronder toe.

Aantal betrokken partijen en (on)duidelijkheid regie

Een veelheid aan betrokken partijen leidt in praktijk snel tot vragen over wie de regie heeft. Hoewel uit de interviews ook blijkt dat de school te allen tijde regie houdt, verantwoordelijk is en dus betrokken moet blijven, wordt ook benoemd dat (impliciete) verwachtingen er in praktijk toe leiden dat een veelheid aan betrokken partijen ertoe kan leiden dat scholen deze regie onvoldoende nemen. Eén van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat scholen ook snel het samenwerkingsverband aan (gaan) kijken en een verantwoordelijkheid neerleggen bij het samenwerkingsverband om snel een tlv af te geven. Ouders kunnen zo het gevoel krijgen dat geen van de betrokken partners écht betrokkenheid toont bij het kind en de situatie.

50 De eigen school is vrijwel altijd betrokken, in enkele gevallen niet. Het betreft hier leerlingen die thuiszitten en geen schoolinschrijving meer hebben.

Betrokkenen benoemen dat het belangrijk is dat partijen, dus ook de school, consistent zijn in hun rol en dat het belangrijk is elkaar ook aan te spreken op oneigenlijk gebruik van rollen. Dit vraagt om het uitspreken van duidelijke verwachtingen vroeg in het proces. Daarnaast wordt benoemd dat het belangrijk is om goed na te denken welke partijen je echt wil betrekken, met welk doel en in welke rol. Het uitspreken van dit soort verwachtingen helpt om gericht te zoeken naar een passende oplossing voor de leerling. Tegelijkertijd wordt de moeilijkheid in het beperken van het aantal betrokkenen ook benoemd, omdat – zeker in het vo – leerlingen uit verschillende gemeenten en wijken komen. Een vaste (overleg)structuur kan daar niet (altijd) in voorzien.

‘Hoe meer professionals betrokken hoe verder weg de oplossing soms. Er is een neiging om teveel mensen erbij te vragen. Je moet de vraag stellen: wie hebben we aan tafel nodig om de volgende goede stap voor deze leerling te zetten En wie neemt de verantwoordelijkheid? Dat moet je echt benoemen, anders blijf je rondpraten over die leerling.’

Aantal betrokken partijen en (on)duidelijkheid snelheid van handelen

Betrokkenen benoemen ook dat een groot aantal betrokken partijen het risico geeft op vertraging. Iedereen wil zijn mening geven en stem laten gelden. Bovendien is er de neiging (en soms ook noodzaak) van partners om eerdere stappen te herhalen. ‘Dan gaat een volgende partij weer alles opnieuw onderzoeken en dan ben je zo een half jaar verder’. Uit de interviews blijkt dat niet alle partijen zich altijd even bewust zijn wat dit betekent voor het kind en hoeveel tijd het kost om een kind dat thuis komt te zitten weer te laten (re)integreren in het onderwijs.

Verwachtingen van externen over passend onderwijs

Tot slot benoemt een aantal betrokkenen dat externe partners die bij een casus betrokken zijn niet altijd realistische verwachtingen hebben van het onderwijs en wat er voor nodig is om dat voor een leerling passend te maken.

‘Externen hebben soms verkeerde beelden en verwachtingen over wat het speciaal onderwijs moet kunnen bieden of moet ‘aankunnen’. Bv. ten aanzien van veiligheid van personeel in relatie tot de zorgplicht.’

‘Zorg gaat soms op stoel onderwijs zitten, met onrealistische verwachtingen van wat onderwijs zou moeten kunnen bieden’

3.8 Ontwikkelingen in het (passend) onderwijs

Een gesprek over regie voeren op passend onderwijs en de factoren die passende ondersteuning of plaatsing van leerlingen bevorderen of belemmeren leidt in veel gevallen (ook) tot beschouwingen die verder gaan dan deze concrete vraag. Betrokkenen spreken immers vanuit hun ervaringen in de praktijk. En zij zien daarin ontwikkelingen die zoveel impact hebben op de uitvoering van passend onderwijs, dat deze het regievraagstuk in feite overstijgen. We willen deze structurele ontwikkelingen hier niet onbenoemd laten omdat ze bij veel van de factoren in de regie die in de voorgaande paragrafen zijn besproken een rol spelen.

- In veel gesprekken is de beweging naar inclusief onderwijs benoemd. Echter het huidige onderwijssysteem in Nederland kent een duidelijke scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs. Deze verdeeldheid van het systeem bemoeilijkt inclusief onderwijs, zo werd gesteld.

Tegelijkertijd worden twee andere ontwikkelingen benoemd die het bieden van passende ondersteuning bemoeilijken.

- Het personeelstekort in het onderwijs maakt het lastig om de gewenste ondersteuning te kunnen bieden. Er is gebrek aan tijd en expertise waardoor soms ook de procedures niet verlopen zoals beoogd.
- Er wordt gesignaleerd dat de complexiteit van de ondersteuningsvragen toeneemt en dat ouders zich steeds meer bewust worden van hun rechten.

4 Conclusies en aanbevelingen

De Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO) bestaat dit jaar tien jaar. De GPO heeft de indruk dat een goede wijze van regie nemen door het bevoegd gezag, een belangrijke factor kan zijn voor de succesvolle plaatsing van een leerling op een voor hem passende school. En daarmee kan thuiszitten worden voorkomen of verminderd. Zij heeft KBA Nijmegen gevraagd om middels onderzoek meer inzicht te krijgen in de factoren die een effectieve regie bevorderen of bemoeilijken. In de voorgaande hoofdstukken is beschreven wat er vanuit wet- en regelgeving is vastgelegd over de zorgplicht van het bevoegd gezag ten aanzien van passend onderwijs en waar scholen en schoolbesturen regie (moeten) nemen (hoofdstuk 2). Vervolgens is in hoofdstuk 3 dieper ingegaan op belemmerende en bevorderende factoren in de regiefunctie van de scholen. Hierbij is de uitgevoerde (beknopte) literatuurstudie benut, evenals een analyse van 102 oordelen van de GPO en een negental verdiepende interviews met schoolbesturen/scholen, samenwerkingsverbanden en stichting Onderwijsconsulenten.

4.1 Conclusies

De hoofdvraag die in het onderzoek centraal stond was: *Welke factoren kunnen het nemen van regie door de school, om een leerling voortvarend te begeleiden naar passend onderwijs, belemmeren of bevorderen?*

Bij deze hoofdvraag zijn vier deelvragen gesteld. We presenteren de belangrijkste conclusies aan de hand van deze deelvragen.

Het 'wat' ligt vast, vrijheid van invulling van het 'hoe'

De eerste deelvraag luidde: *Hoe is regie in het kader van passend onderwijs geregeld in de huidige wet- en regelgeving? Wat houdt deze regie in volgens wet- en regelgeving?*

We concluderen dat de term 'regie' niet als zodanig in wetgeving wordt gebruikt. Regie is daarom geoperationaliseerd als wat scholen moeten doen vanuit de *zorgplicht* die zij hebben.

Vanuit artikel 2 van het eerste protocol EVRM is de toegankelijkheid van het onderwijs geregeld, met als uitgangspunt dat er voor ieder kind een onderwijsplek moet zijn. Deze bepaling betekent overigens niet dat een leerling automatisch moet worden toegelaten tot de school van keuze. Vanuit de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) volgt een verbod op het maken van direct en indirect onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte. Voor (o.a.) scholen betekent dit dat zij de verplichting hebben te zorgen voor algemene toegankelijkheid en om doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij deze een onevenredige belasting vormen.

In de verschillende wettelijke voorschriften voor onderwijsinstellingen (Wet op het primair onderwijs, Wet voortgezet onderwijs 2020, Wet op de expertisecentra) is vastgelegd dat scholen (officieel: het bevoegd gezag) een zorgplicht passend onderwijs hebben. De zorgplicht geldt voor kinderen die al op school zitten en voor kinderen die worden aangemeld. Scholen hebben de plicht om te zorgen voor een passende plek voor elke leerling, ook als het kind extra begeleiding of ondersteuning nodig heeft. Als de school de ondersteuning zelf niet (meer) kan bieden, dan

heeft de school de verantwoordelijkheid om een andere passende plek te vinden, in overleg met de ouders.

Wát scholen moeten doen ten aanzien van de zorgplicht passend onderwijs is in wet- en regelgeving vastgelegd. De school / het schoolbestuur heeft een regiefunctie op de volgende onderdelen:

- Regie nemen om (duidelijk) de ondersteuning die de school wel (en daarmee ook niet) kan bieden in het kader van passend onderwijs te beschrijven en kenbaar te maken.
- Regie nemen om tijdig (d.w.z. binnen zes weken, verlenging van vier weken mogelijk) de ondersteuningsbehoefte van de leerling te onderzoeken, zo nodig de ouders verzoeken relevante gegevens te overleggen, en te oordelen over de (on)mogelijkheid om deze leerling passend onderwijs te bieden.
- Regie nemen om na toelating van een leerling met een ondersteuningsbehoefte tijdig (d.w.z. binnen zes weken) een ontwikkelingsperspectief op te stellen en ouders hierin te betrekken en wat betreft individuele begeleiding ook mee in te laten stemmen.
- Regie nemen in het vinden van een passende andere school (indien niet in de ondersteuningsbehoefte kan worden voorzien) én hierbij relevante actoren te betrekken, namelijk:
 - ❖ Ouders: het overleggen met ouders en bespreken van de voorkeuren van en mogelijkheden met ouders (bij weigering); het horen van ouders en het motiveren van het besluit aan ouders (bij [voornemen tot] verwijdering).
 - ❖ Leerling (vo): het horen van de leerling en het motiveren van het besluit aan de leerling (bij verwijdering)
 - ❖ Groepsleerkracht (po en (v)so): het horen van de betrokken (groeps)leerkracht (bij voornemen tot verwijdering).
 - ❖ Inspectie van het onderwijs (vo): het overleggen met de Inspectie van het onderwijs (bij voornemen tot verwijdering) en het informeren van de Inspectie (bij besluit tot verwijdering).

In wet- en regelgeving wordt niet voorgeschreven hóe scholen aan bovenstaande invulling moeten geven. Zij hebben de vrijheid om daar, passend bij de context en mogelijkheden van de school en de ondersteuningsbehoefte van de leerling, zelf keuzes in te maken.

Uitgebreide informatie is te vinden in [hoofdstuk 2](#).

Regie en relatie met relevante betrokkenen: tijdigheid, navolgbaarheid, structuren

De tweede deelvraag is: *Wat houdt deze regie in voor de relatie van het bevoegd gezag met relevante betrokkenen?*

Zoals hierboven benoemd gaat regie over het handelen: o.a. het initiëren, coördineren en sturen van processen, zoals onderzoek, opstellen van een ontwikkelingsperspectief, communicatie over ondersteuningsmogelijkheden en het horen van, overleggen met en communiceren met relevante actoren.

In hoofdstuk 3 is – aan de hand van de vier onderdelen uit de wet waarop de scholen regie kunnen voeren – beschreven hoe hier binnen schoolbesturen en scholen vorm en inhoud aan wordt gegeven en welke factoren het nemen van regie bevorderen en belemmeren. We kunnen hieruit een aantal overkoepelende principes afleiden die bijdragen aan het kunnen nemen van de regie.

Tijdigheid van handelen

De school (officieel: het bevoegd gezag) heeft vanuit wet- en regelgeving een vergaand

bepalende rol in het beoordelen van de mogelijkheid om de leerling de passende ondersteuning te bieden. We zien in het onderzoek dat scholen niet altijd vroegtijdig initiatief nemen om relevante betrokken partijen – waaronder in ieder geval het samenwerkingsverband en de ouders – te betrekken. Het gevolg is dat problematiek verergert en de mogelijkheden om binnen de school ondersteuning te bieden kleiner worden (de kans op een tlv-aanvraag neemt toe), partners zoals het samenwerkingsverband niet meer kunnen meedenken (situatie al verergerd of geëscaleerd) en dat ouders worden ‘verrast’ met de stappen die de school wil gaan zetten. Het maakt duidelijk dat vroegtijdig handelen, met tijdige en doorlopende communicatie en betrekken van de relevante partners voorwaardelijk zijn om effectief regie te kunnen nemen.

Heldere rol- en taakverdeling tussen betrokken partijen

De school heeft zorgplicht en daardoor ook de regie om te zorgen voor een passende plek voor het kind. Vanuit deze verantwoordelijkheid is het belangrijk dat de school te allen tijde vanuit verbinding actief betrokken blijft bij het kind, ook als de leerling al niet meer op school kan komen (thuis zit).

In praktijk zijn er vaak ook andere partijen betrokken. Het onderzoek laat zien dat dat regelmatig tot situaties leidt waarin niet duidelijk (genoeg) is wie welke rol en verantwoordelijkheid heeft. Het helpt als partijen afspraken maken over wie welke rol heeft, wie wanneer ‘aan zet’ is en wie waarvoor verantwoordelijk is én dat partijen elkaar hier ook op aanspreken. In lijn met voorgaande punt is het belangrijk deze afspraken tijdig (aan de voorkant) te maken en (ook) vast te leggen op niveau van het individuele kind (in het opp). Het ontwikkelingsperspectief vormt zo een leidraad voor zowel de inhoud (inzet van ondersteuning) als het proces (procedurele afspraken). Scholen zouden dit moeten initiëren.

Overlegstructuren

Uit de gesprekken komt naar voren dat besturen en samenwerkingsverbanden (de organisatie van verschillende vormen van) periodieke overleggen inzetten als een manier om de regie te versterken. Zoals hiervoor is aangegeven is de tijdigheid van handelen essentieel. Een manier om daarvoor te zorgen is dat relevante partijen periodiek (in plaats van incidenteel) samen aan tafel zitten om in een vroeg stadium leerlingen te bespreken bij wie een ondersteuningsvraag speelt die de school mogelijk niet zelf kan opvangen. Dat kan gaan om overleg intern binnen een bestuur met bijvoorbeeld de ondersteuningsexperts vanuit dat bestuur om leerlingen en hun ondersteuningsbehoeften in beeld te krijgen. Het kan ook gaan om periodiek overleg tussen besturen van een samenwerkingsverband om leerlingen op een andere reguliere school te plaatsen, of om overleg met (de tlv-commissie van) het samenwerkingsverband om te de ondersteuningsmogelijkheden te bespreken van leerlingen voor wie mogelijk een tlv-aanvraag in beeld komt. Met behulp van dit soort ondersteuningsoverleggen krijgen de scholen sneller een beeld van de ondersteuningsmogelijkheden en krijgt het samenwerkingsverband meer zicht en grip op de vraag.

Communicatie met ouders

Uit alle gevoerde gesprekken en de analyse van de oordelen van de GPO blijkt de manier van communiceren – o.a. tijdigheid, manier waarop – een van de belangrijkste factoren te zijn die het nemen van regie door de school ten aanzien van passend onderwijs kan bevorderen of juist belemmeren. Het nemen van regie ten aanzien van passend onderwijs wordt vergemakkelijkt als ouders worden meegenomen in het proces en er duidelijk wordt gecommuniceerd wat de school aan (feitelijk) gedrag ziet bij de leerling, welke stappen concreet worden gezet met welk resultaat tot doel, en wat de volgende concrete stappen zijn als het beoogde resultaat niet wordt gehaald. Op die manier is voor ouders het proces helder en komt een eventueel volgende stap niet

onverwacht. Daarbij is het belangrijk om niet te snel te gaan en ouders voldoende 'verwerkingstijd' te geven. Luisterbereidheid, erkenning, persoonlijk en situationeel communiceren zijn belangrijk. Perspectief bieden kan daarin helpend zijn: in de communicatie met de ouders en de leerling koersen op wat nu de beste (start)plek voor deze leerling is en het gesprek richten op de route daar naartoe (in plaats van 'blijven hangen' in wat niet meer kan).

Kennis van regelgeving

Het onderzoek laat zien dat betrokkenen binnen scholen niet altijd voldoende op de hoogte zijn over wat er precies wel en niet mag rondom (weigering tot) toelating en verwijdering van leerlingen. Zij kennen de wet- en regelgeving wel op hoofdlijnen, maar weten bijvoorbeeld niet waar ouders wel of niet toestemming voor moeten geven (bv. t.a.v. een tlv-aanvraag). Deze kennislacune kan leiden tot vertraging van het proces en het ontstaan van impasse, of in andere gevallen tot procedurele fouten waar scholen achteraf op aangesproken kunnen worden. (Het investeren in het ontwikkelen van) kennis van wet- en regelgeving helpt de school om regie te kunnen nemen. Hierin kan ook het schoolbestuur een faciliterende rol spelen.

Heldere registratie en verslaglegging

We zien in het onderzoek dat zaken soms niet goed zijn vastgelegd of niet duidelijk zijn opgeschreven waardoor er verkeerde verwachtingen kunnen ontstaan. Scholen kunnen voor zichzelf weten dat ze er alles aan hebben gedaan om aan de zorgplicht te voldoen, het is belangrijk dat dit ook voor ouders en eventuele andere betrokken partijen inzichtelijk is. En wanneer er een bemiddelende partij bij komt, een klachtencommissie of (in het uiterste geval) de GPO, moet ook voor hen navolgbaar zijn welke stappen zijn gezet. Dit gaat zowel om bijvoorbeeld een korte terugkoppeling van een gesprek met de ouders in (bijvoorbeeld) een e-mailbericht, alsook om het ontwikkelingsperspectief en het schoolondersteuningsprofiel. Goede verslaglegging is vaak niet gemakkelijk vanwege tijdgebrek en omdat het concreet en begrijpelijk formuleren ook kennis en kunde van de opsteller vraagt. Duidelijkheid in afspraken en plannen draagt echter op de langere termijn bij aan dat ouders weten waar ze aan toe zijn en verkeerde verwachtingen kunnen worden voorkomen. Volledige en heldere verslaglegging is dus ook voor scholen voordelig om effectief regie te kunnen voeren.

Tijdig betrekken van een externe onafhankelijke partij

Scholen kunnen binnen de eigen organisatie zo nodig opschalen en (indien aanwezig) ook hulp inroepen van experts binnen het eigen schoolbestuur. Soms gaan scholen te lang door in het blijven zoeken naar oplossingen terwijl ouders niet mee willen werken of er al een vertrouwensbreuk is ontstaan tussen school en ouders. Het (tijdig) inschakelen van een externe partij die kan bemiddelen tussen school en ouders kan helpen om weer de regie op het proces te nemen en uit een impasse te komen, of beter nog, deze te voorkomen. Soms kan een expert van het samenwerkingsverband optreden als bemiddelaar maar dan moet voor ouders wel duidelijk zijn dat deze persoon bijvoorbeeld niet betrokken zal zijn bij een eventuele beoordeling van de tlv-aanvraag. Stichting Onderwijsconsulenten kan deze rol ook op zich nemen, of andere externe partijen. Belangrijk is dat het een partij is waar zowel school als ouders vertrouwen in hebben.

Regie en belemmerde factoren in de context van passend onderwijs

De laatste deelvraag in het onderzoek luidde: *Welke bevorderende en belemmerende factoren zijn aan te wijzen voor de regie?*

Uit het onderzoek komen verschillende factoren naar voren die het nemen van regie door de school om de leerling passend onderwijs te bieden bevorderen of juist belemmeren. In de meeste gevallen zien we dat bevorderende en belemmerende factoren elkaars tegengestelde zijn. Daarnaast zien we dat scholen op bepaalde (bevorderende en belemmerende) factoren wél invloed hebben, door hun eigen handelen aan te passen of meer initiatief te nemen in of te sturen op de samenwerking met betrokkenen, maar andere factoren niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn. We bespreken hieronder de belangrijkste belemmerende factoren die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen:

- Wachtlijsten

De aanwezigheid van wachtlijsten belemmert scholen in het nemen van regie ten aanzien van passend onderwijs. Met name de wachtlijsten die er zijn om in te kunnen stromen in het (voortgezet) speciaal onderwijs werken hierin belemmerend. Het is voor scholen heel moeilijk om leerlingen van wie de ondersteuningsvraag de mogelijkheden van de school overstijgt voor een lange(re) periode toch nog ondersteuning te bieden. Wachtlijsten voor hulpverlening kunnen ook belemmeren, omdat het de problematiek van leerlingen kan verergeren.

- Tegenwerking en weerstand van ouders

In paragraaf 3.6 is aan de orde gekomen dat de manier en het moment waarop scholen ouders betrekken en met hen communiceren van invloed kan zijn op de houding en het gedrag van ouders. Scholen hebben tot op bepaalde hoogte zelf invloed om ouders als partner te betrekken en weerstand te voorkomen. In de aanbevelingen komen we hierop terug. Tegelijkertijd blijven er ouders die actief en veel weerstand bieden, een proces tegenwerken en vertragen of die in hun gedrag de samenwerking en communicatie moeilijk maken. Dat blijkt ook uit een deel van de oordelen van de GPO. De houding en het gedrag van deze (kleine) groep ouders, waar de school dus niet of nauwelijks op kan sturen, werkt belemmerend in het nemen van regie. Het leidt tot risico's op vertragingen van het proces die voor het kind in kwestie ook nadelig zijn.

- Aantal en type betrokkenen

Een groter aantal betrokken partijen werkt in veel gevallen belemmerend, omdat het leidt tot vragen en onduidelijkheid over wie in welke rol en met welke verantwoordelijkheid aan tafel zit en omdat het risico geeft op vertraging van het proces. Scholen hebben hier in hun regierol wel invloed op, allereerst door scherp te zijn op de vraag welke partijen worden betrokken (meerwaarde), wanneer zij worden betrokken (tijdigheid) en door vooraf duidelijke afspraken te maken over taken en rollen.

Een tweede belemmerende aspect is dat andere partijen (met name zorg, en in de ervaring van scholen en samenwerkingsverbanden in sommige gevallen ook een onderwijsconsulent en de GPO) soms niet realistische verwachtingen uiten van wat scholen in termen van passend onderwijs moeten kunnen bieden. Dit hangt ook samen met de volgende belemmerende factor: het personeelstekort in het onderwijs.

- Personeelstekort

Het lerarentekort maakt het lastig om de gewenste ondersteuning te kunnen bieden. Er is gebrek aan tijd en expertise. Deze expertise heeft niet alleen betrekking op het kunnen bepalen wat de meest passende ondersteuning is, maar ook op goede kennis van wat de zorgplicht in de praktijk inhoudt (kennis van regelgeving). Zeker in de grote steden speelt het lerarentekort een grote belemmerende rol in het nemen van regie om leerlingen passend onderwijs te bieden.

- Samenwerkingsverband

De rol die het samenwerkingsverband heeft of inneemt kan bevorderend maar ook belemmerend werken voor de regiefunctie van de school. Vroegtijdige betrokkenheid en een goede

relatie met (korte afstand tot) de scholen zijn bevorderend in het nemen van regie. Het maakt het mogelijk om eerder (preventiever) te handelen en het samenwerkingsverband kan meedenken en scholen 'aanspreken' op hun verantwoordelijkheid. Het onderzoek laat (echter) zien dat de rol van het samenwerkingsverband voor een deel wordt bepaald door de houding van de schoolbesturen en scholen. Als die betrokkenheid ('bemoeienis') afhouden, is het voor het samenwerkingsverband lastig daarin te veranderen. In deze regio's hanteert men vaak een schoolmodel, maar er zijn geen duidelijke indicaties dat het verdeelmodel van het samenwerkingsverband (sterk) van invloed is op de houding van het samenwerkingsverband. Wel zijn er in deze samenwerkingsverbanden vaak minder medewerkers werkzaam, waardoor de capaciteit om vroegtijdig betrokken te zijn en relaties op te bouwen kleiner is.

4.2 Aanbevelingen

We kunnen in het verlengde van de conclusies een aantal aanbevelingen formuleren voor de scholen om de regie bij het begeleiden van een leerling naar passend onderwijs te versterken. We laten deze volgen door nog enkele aanbevelingen voor de GPO.

Aanbevelingen voor de scholen

- ❖ **Maak rol- en taakverdeling expliciet**
Het helpt partijen afspraken te maken over wie welke rol heeft, wie wanneer 'aan zet' is en wie waarvoor verantwoordelijk is én het helpt als partijen elkaar hier ook op aanspreken. Op basis van de gesprekken kan de volgende taakverdeling op hoofdlijnen worden afgeleid. De problematieken van leerlingen zijn dermate divers dat dit alleen op de werkvloer opgepakt kan worden. Het is dus aan de school om te signaleren en te onderzoeken. Als er mogelijk stappen volgen met juridische consequenties, zoals verwijdering, dan moet ook het bevoegd gezag in beeld komen. Het bevoegd gezag heeft de kennis in huis om dergelijke beslissingen te toetsen en de school te adviseren over de juiste stappen. De aanbeveling aan de schoolbesturen is om een dergelijke werkwijze vast te leggen in beleid en procedures en dit actief te verspreiden/delen met de scholen.
- ❖ **Gebruik het ontwikkelingsperspectief⁵¹ als leidraad**
In lijn met het voorgaande punt is het belangrijk om ook op het niveau van het individuele kind tijdig afspraken te maken en dit vast te leggen, in het ontwikkelingsperspectief. Het ontwikkelingsperspectief vormt zo een leidraad voor zowel de inhoud (inzet van ondersteuning) als het

51 Scholen zijn verplicht om voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte een (persoonlijk) ontwikkelingsperspectief (ook wel: OPP) op te stellen. Voor scholen voor speciaal (voortgezet) onderwijs, speciaal basisonderwijs en praktijkonderwijs gaat het om alle leerlingen. Voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs gaat het om leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

In het ontwikkelingsperspectief staat wat de leerling nodig heeft om zijn doelen in het onderwijs te bereiken. In het plan moet (ten minste) staan:

- de verwachte uitstroombestemming van de leerling
- de onderbouwing van de verwachte uitstroombestemming van de leerling (met in elk geval een weergave van de belemmerende en bevorderende factoren)
- een beschrijving van de te bieden ondersteuning en begeleiding en - indien aan de orde - de afwijkingen van het (reguliere) onderwijsprogramma.

Het ontwikkelingsperspectief geeft de leerling en zijn ouders houvast in wat zij van de school mogen verwachten. Minstens één keer per jaar moet het plan door de school samen met ouders worden geëvalueerd en indien nodig worden bijgesteld, zodat de leerling op koers kan blijven richting de beoogde uitstroombestemming.

proces (procedurele afspraken). Het ontwikkelingsperspectief biedt handvatten om een vinger aan de pols te houden, en helpt bij cyclisch werken (evalueren en waar nodig bijstellen van inzet/afspraken). Daarnaast helpt een ontwikkelingsperspectief de school in de communicatie met ouders. Het ontwikkelingsperspectief wordt vaak als een administratieve last ervaren en te groot of complex gemaakt. Door het juist inhoudelijk en procesmatig goed te benutten kunnen scholen de meerwaarde ervan ervaren.

- ❖ **Investeer in inhoudelijke kennis en vaardigheid voor het schrijven van een ontwikkelingsperspectief**
Een goed en concreet ontwikkelingsperspectief helpt zoals hierboven aangegeven bij de regie. Het schrijven van een ontwikkelingsperspectief vraagt echter kennis en vaardigheid. Zorg dat iemand binnen de school hierover beschikt. Het schoolbestuur kan een faciliterende rol spelen door scholen te adviseren of hierbij te ondersteunen.
- ❖ **Investeer in juridische kennis**
Zorg dat er voldoende basiskennis over de wet- en regelgeving in de school aanwezig is zodat bekend is wat wel en niet mag in relatie tot verwijdering en weigering tot toelating en wat een school wel en niet van ouders mag vragen in het kader van informatieverstrekking. (Het investeren in het ontwikkelen van) kennis van wet- en regelgeving helpt de school om regie te kunnen nemen. Het schoolbestuur kan een faciliterende rol spelen door scholing in basiskennis aan te bieden en scholen te adviseren en ondersteunen wanneer meer specialistische kennis nodig is.
- ❖ **Investeer in periodiek overleg**
Afhankelijk van hoe het schoolbestuur en samenwerkingsverband is georganiseerd, verdient het aanbeveling om te kijken of en met welke geledingen een periodiek ondersteuningsoverleg kan bijdragen aan het eerder in beeld krijgen van ondersteuningsvragen en daarmee beter regie te kunnen voeren. In hoofdstuk 3 is verder ingegaan op de verschillende mogelijkheden voor dergelijke overleggen.
- ❖ **Maak het schoolondersteuningsprofiel concreet en houdt het actueel**
Zorg voor een concreet en actueel schoolondersteuningsprofiel, om duidelijkheid te bieden aan ouders en geen onrealistische verwachtingen te wekken. Als ondersteuning (al dan niet tijdig) wegvalt (bijvoorbeeld door vertrek van een collega), werk het schoolondersteuningsprofiel dan op de website bij.
- ❖ **Betrek tijdig een externe onafhankelijke partij**
Het (tijdig) inschakelen van een externe partij die kan bemiddelen tussen school en ouders kan helpen om weer de regie op het proces te nemen en uit een impasse te komen, of beter nog: deze te voorkomen. Belangrijk is dat het een partij is waar zowel school als ouders vertrouwen in hebben.
- ❖ **Communicatie met ouders**
Tijdigheid en tijd nemen
 - Neem ouders tijdig mee in het proces en benoem alle stappen expliciet: beschrijf wat de school aan (feitelijk) gedrag ziet bij de leerling, welke stappen concreet worden gezet met welk resultaat tot doel, en wat de volgende concrete stappen zijn als het beoogde resultaat niet wordt gehaald. Zorg dat ouders niet verrast kunnen worden door een volgende stap in

het proces. Het proces kan zeer complex zijn voor ouders: neem ze aan de hand mee en leg de stappen uit.

- Wees eerlijk. Uitgangspunt is om in de communicatie gericht te zijn op het positieve in de ontwikkeling van het kind, maar het is ook belangrijk om eerlijk te zijn als iets niet goed gaat (bv. een incident) en daar direct (dus niet pas achteraf) over te communiceren. Ook op die manier neem je ouders mee in het proces.
- Geef ook duidelijk aan ouders aan welke stappen zij kunnen nemen als zij het ergens mee oneens zijn
- Neem voldoende tijd. Dat geldt voor zowel het hele proces (voor voldoende 'verwerkingstijd voor ouders) als voor de gesprekken met ouders.

Eenduidigheid en grenzen

- Wees eenduidig in taal (ga na of alle partijen hetzelfde beeld hebben bij wat is opgeschreven of wat wordt gezegd) en in grenzen (duidelijkheid in wat de school wel en niet kan bieden).

In verbinding staan

- Voer gesprekken vanuit verbinding: wees luisterbereid, vanuit een open en positieve houding
- Gesprekken met ouders kunnen – zeker als er al wrijving is – spannend zijn voor leraren. Goede voorbereiding en gesprekstechnieken kunnen mogelijk een deel van de spanning wegnemen
- Biedt perspectief: focus op wat wel kan en wat daarvoor nodig is, in plaats van wat niet (meer) kan.

Persoonlijk en situationeel communiceren

- Communiceer persoonlijk en informeel (maar ook formeel op momenten waarop dat nodig is).
- Houdt in de communicatie – vorm en inhoud – rekening met verschillen in de achtergrond van de ouders: in capaciteiten (begrijpen ouders wat je probeert te zeggen, doorgronden ze het proces), naar beheersing van de Nederlandse taal, maar ook naar de persoonlijke of gezinssituatie (hoe ver wonen ouders van de school, hoe lang zijn ze al op zoek naar een passende plek voor hun kind) of naar culturele achtergrond (toon sensitiviteit, bv. als ouders andere beelden hebben van het speciaal onderwijs). Voorbeelden:
 - Pas de intensiteit en wijze van communicatie aan op het type ouder. Sommige ouders zul je misschien vaker moeten spreken, om hen 'bij de hand te nemen', betrokken te houden bij het proces en dit voor hen inzichtelijk te maken.
 - Schakel bijvoorbeeld een tolk in als ouders de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn.
 - Stel ouders voor samen een bezoek te brengen aan en kennis te maken met een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs, als ouders daar negatieve of onjuiste beelden bij hebben.
- Nodig ouders op school uit, dat maakt de communicatie persoonlijker. Maar ook hier is het belangrijk om dit aan te passen op de individuele ouders, afhankelijk van bijvoorbeeld de afstand tussen huis en school.

Documenteer en leg vast

- Bereid gesprekken goed voor (met goede onderbouwing van de stappen die je zet), leg wat met ouders wordt besproken vast en bespreek ook met ouders dat je dit vastlegt. Leg zo concreet en objectief 'meetbaar' mogelijk zaken vast (bv. in wat je in concreet gedrag van een kind verwacht en wat je concreet als school aan ondersteuning kan bieden en voor welke periode).

Betrek de leerling

- Bevraag leerlingen op een oplossingsgerichte wijze naar wat ze zelf kunnen, wat ze nodig hebben en aan welke docent ze steun hebben.
- Maak de leerling geen onderdeel van de (eventuele) discussie tussen school en ouders.

Aanbevelingen voor GPO

- ❖ Scholen vatten een geschil dat bij de GPO wordt voorgelegd niet licht op. Het is vaak de uitkomst van een moeizaam proces. Een zitting is voor alle partijen een spannende gebeurtenis, zowel voor ouders en leerling als voor de school. Heb er bij zittingen oog voor dat een geschil zowel belastend is voor leerlingen en hun ouders als voor de scholen. En neem bij uitspraken de belastbaarheid van scholen in aanmerking in de ondersteuning die van hen verwacht mag worden.
- ❖ Zowel bij de scholen als bij de GPO bestaat het risico van 'juridisering'. Scholen kunnen zich gaan richten op het voldoen aan de formele eisen zodat een geschil niet gegrond verklaard kan worden, de GPO kan in een geschil de focus leggen op de procedurele aspecten. Het is voor alle partijen belangrijk om steeds het belang van het kind voor ogen te houden.
- ❖ Focus als GPO in het oordeel op een oplossingsgerichte benadering. De zitting en het oordeel kunnen zo niet alleen worden benut om terug te kijken naar het gebeurde, maar ook om in het belang van de leerling vooruit te kijken en partijen aan te zetten na te denken over wat (wel) een passende plek voor de leerling zou zijn (en de periode van thuiszitten te beperken).
- ❖ Scholen hechten veel waarde aan de oordelen van de GPO en deze worden na afloop grondig bestudeerd. Overweeg of de GPO mogelijk ingeschakeld kan worden voor casusoverstijgende adviesvragen, voor bijvoorbeeld beleidskaders of werkwijzen.

Bijlage 1 – Overzicht interviews

Overzicht interviews

Gesprekspartner	Regio
Schoolbestuur so/vso	Zuid-Nederland
Groot schoolbestuur po (en vo)	West-Nederland (G4)
Groot schoolbestuur (po en) vo	Midden-Nederland (G4)
Groot schoolbestuur vo	Oost-Nederland
Samenwerkingsverband po	West-Nederland (G4)
Samenwerkingsverband po	Zuid-Nederland
Samenwerkingsverband vo	West-Nederland (G4)
Samenwerkingsverband vo	Midden-Nederland
Stichting Onderwijsconsulenten	n.v.t.

Bijlage 2 – Tabellen

Tabel 1 – Redenen voor het gegrond verklaren van een verzoek (meer redenen per oordeel mogelijk)

REDENEN GEGROOND	N	%
Procedure niet juist gevolgd / niet in lijn met wet- en regelgeving gehandeld	32	68%
Onderzoek ondersteuningsbehoefte verouderd / niet zelf uitgevoerd	16	34%
Ondersteuningsbehoefte te weinig of niet goed onderzocht	15	32%
Ouders niet gehoord/gesproken	10	21%
Reden verwijdering onvoldoende gemotiveerd / niet goed onderzocht (= verwijdering niet evenredig)	9	19%
Opp ontbrekend of niet tijdig opgesteld	6	13%
Opp onvolledig of onjuist/onwaar	5	11%
Onderzoek ondersteuningsbehoefte te laat	4	9%
Onhoudbare situatie niet aangetoond	3	6%
Ouders niet tijdig betrokken	3	6%
School heeft zich te weinig ingespannen voor passend (alternatief) onderwijs	3	6%
Ondersteuning niet geboden	2	4%
Ondersteuning te laat ingezet	2	4%
Motivering onvolledig	2	4%
Partijen te laat betrokken	1	2%
Communicatie met ouders niet begrijpelijk/duidelijk	1	2%
Leerkracht niet gehoord	1	2%
Externen niet gehoord	1	2%
N totaal (aantal zaken) (= 100%)	47	

Bron: oordelen GPO 2022-2024 (N aantal zaken = 47, N aantal redenen = 91)

Tabel 2 Redenen voor het ongegrond verklaren van een verzoek (meer redenen per oordeel mogelijk)

REDENEN ONGEGROOND	N	%
Ondersteuning geboden	22	40%
Ondersteuningsbehoefte zorgvuldig onderzocht	21	38%
Verwijdering is evenredig	21	38%
Ondersteuningsbehoefte overstijgt de mogelijkheden van de school	20	36%
Externen gehoord/betrokken	15	27%
School heeft zich voldoende ingespannen voor passend (alternatief) onderwijs	14	25%
Ouders werken niet mee	10	18%
Opp volledig/adequaat	9	16%
Ouders gehoord	8	15%
Ondersteuningsbehoefte tijdig in beeld/onderzocht	7	13%
Ouders tijdig betrokken	6	11%
In lijn met wet/regelgeving gehandeld / procedure goed gevolgd	6	11%
Ondersteuning tijdig ingezet	2	4%
Opp tijdig opgesteld	1	2%
N totaal (aantal zaken) (= 100%)	55	

Bron: oordelen GPO 2022-2024 (N aantal zaken = 55, N aantal redenen = 107)

Bijlage 3 – Overzicht van afkortingen

Afkorting	Volledige naam
GPO	Geschillencommissie passend onderwijs
IvhO	Inspectie van het Onderwijs
oogo	Op overeenstemming gericht overleg
opdc	Orthopedagogisch didactisch centrum
opp	Ontwikkelingsperspectief
sbo	Speciaal basisonderwijs
so	Speciaal onderwijs
tlv	Toelaatbaarheidsverklaring
vso	Voortgezet speciaal onderwijs

